









Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/39292809060088>





CA1  
TB 800  
- 2006  
I011

Government  
Publications

3



FROM RED TAPE  
TO CLEAR RESULTS

The Report of the  
Independent Blue Ribbon Panel on  
Grant and Contribution Programs

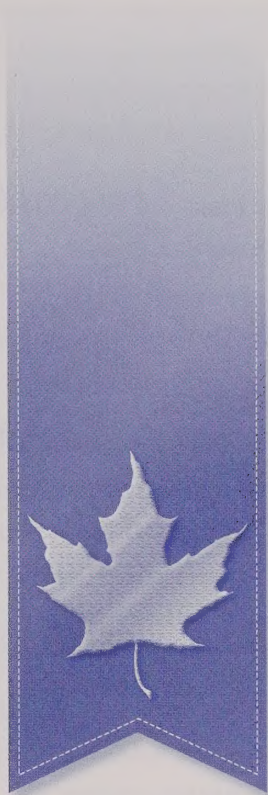
DECEMBER 2006

Available from  
Distribution Centre  
Treasury Board of Canada Secretariat  
Room P-135, West Tower  
300 Laurier Avenue West  
Ottawa, Ontario, K1A 0R5  
Tel: 613-995-2855  
Fax: 613-996-0518

Also available on the Internet at: [www.brp-gde.ca](http://www.brp-gde.ca)

Cat. No: BT22-109/2007  
ISBN: 978-0-662-49799-8





FROM RED TAPE

---

TO CLEAR RESULTS

The Report of the  
Independent Blue Ribbon Panel on  
Grant and Contribution Programs

DECEMBER 2006

# Table of Contents



FOREWORD .....	iv
EXECUTIVE SUMMARY .....	vi
This Report .....	vi
Key Conclusions .....	vii
General Recommendations .....	viii
Recommendation Themes .....	viii
Implementation .....	xi
The Longer-Term Objective .....	xii
I. GRANTS AND CONTRIBUTIONS .....	1
How We Worked .....	2
The Universe of Grants and Contributions .....	3
A Recipient's View of Grant and Contribution Programs .....	4
II. WHAT WE HEARD .....	11
Why Grants and Contributions Matter .....	11
Views from the Consultations .....	12
The Need for Change .....	16
III. FINDINGS AND RECOMMENDATIONS .....	18
Leadership .....	18
Principles to Guide a New Policy Framework for Grants and Contributions .....	18
Distinction between Grants and Contributions .....	20
Program Design .....	21
Single View of the Client .....	22
Streamlined Application Process .....	24
Better Service .....	24
Information Sharing .....	25
Funding .....	26
Risk Management .....	30
Reporting and Accountability Requirements .....	31
Audit and Evaluation .....	34
Fixing Business Processes .....	35
Data Improvement .....	36
Policy Framework .....	37
Equipping Managers for Change .....	37
Technology .....	38
Implementation .....	40
Financial Commitment .....	41



<b>IV. CONCLUDING COMMENTS</b>	43
Best Practices	43
Management Culture	43
Taking Ownership	44
Getting on with the Job	45
<b>APPENDIX 1: TERMS OF REFERENCE</b>	46
Mandate	46
Duration of the Review	46
Conduct of Review	46
Independent Panel	47
<b>APPENDIX 2: DETAILED RECOMMENDATIONS AND TIMELINES</b>	48
Short Term (within four months)	48
Medium Term (within 18 months)	49
Longer-Term (within three years)	52
<b>APPENDIX 3: GLOSSARY OF TERMS</b>	53
<b>APPENDIX 4: HIGHLIGHTS OF THE ONLINE CONSULTATIONS     WITH RECIPIENTS AND PROGRAM MANAGERS</b>	56
<b>APPENDIX 5: SUMMARY OF RECENT COMMENTS BY THE AUDITOR GENERAL</b>	60
<b>APPENDIX 6: HIGHLIGHTS OF COMMENTS FROM MEMBERS OF PARLIAMENT</b>	62
<b>APPENDIX 7: RECENT STUDIES ON GRANTS AND CONTRIBUTIONS</b>	64
<b>APPENDIX 8: RECOMMENDATIONS OF THE TASK FORCE ON     COMMUNITY INVESTMENTS</b>	66
<b>APPENDIX 9: TREASURY BOARD POLICIES AFFECTING TRANSFER PAYMENTS</b>	71
<b>APPENDIX 10: SYMPOSIUM ON PARTNERING FOR PUBLIC PURPOSE</b>	75
<b>APPENDIX 11: SUMMARY REPORT ON WEB PANEL DISCUSSIONS</b>	77
<b>APPENDIX 12: PARTNERING FOR PUBLIC PURPOSE—NEW MODES OF     ACCOUNTABILITY FOR NEW MODES OF GOVERNANCE</b>	81
<b>APPENDIX 13: BLUE RIBBON PANEL SECRETARIAT AND EXTERNAL ADVISORS</b>	91
<b>APPENDIX 14: FEDERAL GRANTS AND CONTRIBUTIONS (BY DEPARTMENT)</b>	92





# Foreword

In June, 2006, the President of the Treasury Board, the Honourable John Baird, commissioned an independent blue ribbon panel, “to recommend measures to make the delivery of grant and contribution programs more efficient while ensuring greater accountability.”

This report fulfils that mandate. It reflects not only the work of the panel but also that of a great many other people inside and outside government who invested their time and effort to address an issue that is of great importance to this country: how Canadians can get the best value from the nearly \$27 billion spent every year on more than 800 grant and contribution programs operated across Canada by more than 50 federal departments and agencies.

The report sets out what we heard, what we concluded and what we believe needs to be done to enable these grant and contribution programs to work better for recipients and for Canada. We have chosen as our title *From Red Tape to Clear Results*, because we believe this captures the essence of our mandate—to propose recommendations for change that will advance the larger public interest in effective grant and contribution programming, while securing an appropriate degree of control and accountability for what is done with public funds.

We believe that our extensive consultations with grant and contribution recipients, program administrators, central agency officials, elected members and public administration scholars have provided a balanced perspective on the challenges of improving the administration of grant and contribution programs. Through our process of review, we have learned a great deal about the strengths and weaknesses of these programs. After six months of consultation and discussion, we have arrived at a set of recommendations that we believe are relevant, affordable and feasible. We are convinced that early action in a number of these areas will make a real difference for recipients and program managers alike.

We would like to express our appreciation to the President of the Treasury Board for having given us this opportunity to think, talk and write about an area of federal programming that is of vital importance to Canadians. We would like to thank Marc Tellier, who had to withdraw from the panel for business considerations, for his insights and contributions to the panel's work.




We would also like to thank the nearly 1,100 recipient organizations and over 500 program managers who participated in our online consultations. We appreciate as well the many written submissions received from individuals and organizations, and the dozens of useful ideas and comments we heard in our face-to-face meetings. These inputs have contributed enormously to the value of this report.

We would like to thank the support team from the Treasury Board of Canada Secretariat and our external advisors from across Canada who gave us the benefit of their insights and experience. The panel owes a special debt to Jan Donio for donating her time to assist with the web consultations and to Jim Mitchell for donating his time to help with the writing of the report.

We submit our report in the hope that the conclusions and recommendations it contains will inform government policy and contribute to better programs for Canadians.



Frances Lankin



Ian Clark



# Executive Summary

## THIS REPORT

This report captures the results of a six-month review of the administration of federal grant and contribution programs by an independent blue ribbon panel commissioned in June, 2006 by the President of the Treasury Board, the Honourable John Baird.

The panel was asked to “provide advice on how to achieve strong accountability for the funds spent on grants and contributions...while allowing for their efficient management and effective access to them.” It was also asked to “identify barriers to access for applicants for government grant and contribution programs and recommend changes to government-wide and departmental policies and practices to ensure that the government delivers those programs in a fair, cost-effective and efficient manner.”

The universe of federal grants and contributions includes nearly \$27 billion in annual spending. One of the most striking conclusions to emerge from the work of the panel was the reminder of just how important federal grants and contributions are to Canadians. Federal grant and contribution programs support investments in research and productivity by businesses, individuals and institutions in every part of Canada; they also support the work of literally thousands of community non-profit organizations across the country that serve the needs of communities large and small. They make it possible for Canadians to help themselves in ways that are more efficient and more effective than governments could ever hope to achieve through direct programming.

There is a view in some quarters that the principal objective in reforming the administration of grants and contributions should be to depoliticize them. If that means that grant and contribution programs should be protected from inappropriate political influence, we would agree (though we would also note that we detected no sign of such influence in our inquiries). However, if the idea is to somehow make granting programs or agencies less accountable to ministers and Parliament, we would strongly disagree. Ministers and members of Parliament have a profound and entirely legitimate interest in grant and contribution programs—how they are designed, to whom they are targeted, and how they are administered. It is the central importance of grants and contributions as instruments of public policy that makes it imperative that they be appropriately situated within the government universe and under the spotlight of parliamentary scrutiny.



Because federal grants and contributions empower people and organizations alike, it is very much in the public interest that these grant and contribution programs be run efficiently, in a way that minimizes red tape and maximizes the productive power of the recipient organizations. It is also essential that the government have systems in place to hold recipients properly and reasonably accountable for what is done with the public funds entrusted to them.

## KEY CONCLUSIONS

In carrying out its work, the panel used a web-based technique to consult with approximately 1,100 recipients of grants and contributions and over 500 federal administrators of these programs. We received over 40 written submissions and held face-to-face consultations with business leaders, representatives from the community non-profit sector, Aboriginal leaders, the science and research community, and provincial officials. We met with members of Parliament, the Auditor General of Canada, the Comptroller General of Canada, federal deputy ministers, the Chief Information Officer and a number of other senior officials directly involved in policy and program administration at the federal and provincial levels.

Despite inevitable differences in their perspectives, the advice we received from almost everyone who had experience with federal grants and contributions converged on the need for change. We agree. ***Our first conclusion is that there is a need for fundamental change in the way the federal government understands, designs, manages and accounts for its grant and contribution programs.*** This is the first and most important conclusion in this report.

A question central to the mandate of the panel was whether it is possible to simplify the administration of federal grant and contribution programs, while at the same time strengthening accountability for the expenditure of public funds. ***Our second conclusion is that, not only is it possible to simplify administration while strengthening accountability, it is absolutely necessary to do the first in order to ensure the latter.*** The current morass of rules and general red tape that envelops federal grant and contribution programs has served only to undermine accountability and hamper sensible reporting and evaluation. The public interest demands that the rules be simplified and reporting requirements adapted to the real objectives of the programs and the capacities of recipient organizations.

*Our third conclusion is that making changes in an area of government as vast and multi-faceted as grants and contributions will require sustained leadership at the political and public service levels.* The findings and recommendations of the panel, by themselves, are not enough. The crucial ingredient is the commitment of the public service to work with program recipients on a sustained program of change.

## GENERAL RECOMMENDATIONS

How can the two-fold objective of greater simplicity in the administration of grants and contributions combined with strengthened accountability be achieved? Our report sets out 32 specific recommendations to this end. These are organized thematically in Chapter III and then grouped in terms of time frame for implementation—short-, medium- and longer-term—in Appendix 2.

Many of our recommendations are aimed at changes in administrative practice that will be significant to recipients and officials, but perhaps of less immediate interest to the public. The essence of our recommendations can be distilled into four simple proposals to government:

- 1) **Respect the recipients**—they are partners in a shared public purpose. Grant and contribution programs should be citizen-focussed. The programs should be made accessible, understandable and useable.
- 2) **Dramatically simplify the reporting and accountability regime**—it should reflect the circumstances and capacities of recipients and the real needs of the government and Parliament.
- 3) **Encourage innovation**—the goal of grant and contribution programs is not to eliminate errors but to achieve results, and that requires a sensible regime of risk management and performance reporting.
- 4) **Organize information** so that it serves recipients and program managers alike.

## RECOMMENDATION THEMES

Our specific recommendations all touch, in one way or another, on the two themes of *cutting red tape* and *strengthening accountability*. The recommendations are set out in detail in Chapter III, but they can be summarized in the following terms:

- **Definitions:** The Treasury Board of Canada Secretariat should simplify the current wide variety of grants and contributions into three broad instruments: unconditional grants; specific project-related contributions; and longer-term contributions.



- **Program objectives:** The objectives established in the funding agreement for a particular recipient under a grant and contribution program should be clearly defined, realistic and measurable in practical terms.
- **Single view of the client:** To enable recipients to deal more easily with government, the Treasury Board of Canada Secretariat and relevant departments should improve horizontal coordination in program administration. This will reduce duplication and redundancy and lighten the reporting burden on applicants and recipients.
- **Streamlined application process:** To improve the system for managers and recipients alike, the Treasury Board of Canada Secretariat should work with departments to simplify the grant and contribution application process and make it more transparent and easily accessible.
- **Better service:** The Treasury Board of Canada Secretariat should encourage departments to work with recipients in publishing, within three years, clear service standards for grant and contribution programs that can be understood by all parties.
- **Information sharing:** To reduce the burden on clients and improve service, the Treasury Board of Canada Secretariat should clarify the privacy issues related to the sharing of recipient information between departments to ensure that relevant information about federal investments in grants and contributions is easily available across government.
- **Funding:** The Treasury Board of Canada Secretariat should:
  - a) encourage the multi-year funding of projects that are multi-year in nature;
  - b) encourage the reduction in the number of cost categories in funding agreements and allow recipients greater latitude to shift funds among categories;
  - c) identify the circumstances where core funding is a cost-effective supplement to project-specific funding; and
  - d) adopt the principle that funding levels for programs delivered through a third party should reflect the full cost of program delivery.
- **Risk management:** The Treasury Board of Canada Secretariat should develop a risk management approach for grants and contributions that tailors oversight and reporting requirements according to variables such as amount of money involved, credibility and track record of the recipient, and sensitivity of the project.

- **Accountability documents:** The Treasury Board's current accountability documents governing grant and contribution programs are unnecessarily complex, time-consuming and expensive. Moreover, they seem to have little practical application. They should be replaced by simplified documents (or a single document) flexible enough to accommodate program and project differences and focussed on realistically measurable objectives.
- **Reporting requirements:** Monitoring and reporting requirements in the policy framework for grant and contribution programs should be streamlined and clearly connected to a demonstrable need. The government should apply the concept of 'accreditation' as a means of tailoring reporting requirements to the capacities, circumstances and track record of the recipient organization.
- **Audit:** As a general rule, recipients of grants and contributions should be subject to audit no more than once a year, regardless of the number of funding agreements in place. To avoid unnecessary audits, the Treasury Board of Canada Secretariat should:
  - a) encourage consolidated audit planning for recipients whose projects are funded from more than one program; and
  - b) encourage departments to perform a regular cycle of random audits based on the annual financial cycle of the recipient organization.
- **Evaluation:** The Treasury Board of Canada Secretariat should ensure that:
  - a) program evaluations measure program-related objectives that are clearly defined and realistic; and
  - b) data collection and reporting requirements are specified accordingly.
- **Business processes:** The Treasury Board of Canada Secretariat should support selected departments and agencies in conducting a thorough mapping of grant and contribution business processes to identify opportunities for improved service and increased efficiency, and to share best practices. Most departments and agencies should have completed such a business process review for their grant and contribution programs within three years.
- **Data improvement:** The Treasury Board of Canada Secretariat should develop a standardised coding system to categorize grant and contribution expenditures to allow improved analysis of where federal funds are being spent and for what program purposes.



- **Implementation:** To make early progress on this agenda for change, the Treasury Board of Canada Secretariat should:
  - a) assemble clusters of relevant departments to act as a vanguard for change by taking up the short-term initiatives identified in this report;
  - b) emphasize clarity and reduced complexity in streamlining application, reporting and audit requirements;
  - c) establish a centre of expertise in the government, with an advisory board of departmental funders and program recipients, to assist departments in sharing best practices in the administration of grants and contributions, and in promoting innovation in program administration;
  - d) develop government-wide training programs for personnel responsible for the administration of transfer payment programs;
  - e) partner with lead departments to improve the current system of recipient access to information about grants and contributions, including web-based notices, email alert systems, key word search capacity, and electronic application and tracking processes; and
  - f) make it easier for clients to obtain access to multiple levels of government through a single electronic interface such as MERX and Strategis here in Canada, or Grants.gov and GrantsLink, which serve applicants for government support in the United States and Australia, respectively.

## IMPLEMENTATION

Experience shows that large-scale change in government—especially cultural change—is easy to propose but hard to achieve. At a minimum, it requires:

- a) a clear statement of policy direction;
- b) a practical approach that starts with making change where change is most possible and building from that base;
- c) the assignment of clear leadership responsibility, at both the political and public service levels, for the change process, accompanied by the authority required to do the job; and
- d) resources (including adequate funding), the right people, appropriate training and the right tools.

Many of our recommendations can be implemented forthwith. Others can be carried out within 18 months and a few will take up to three years to achieve. But all are feasible and few require much in the way of new funding. The real keys to change are commitment at the political and public service levels, and a readiness by Parliament and the media to look at accountability through the lens of program performance rather than simply control. Culture change takes time in any large organization, but in government it can take a particularly long time. This places a special premium on sustained leadership by the President of the Treasury Board and his officials.

## THE LONGER-TERM OBJECTIVE

Federal grant and contribution programs are essential to building a healthy society and a competitive economy. They are too important to Canada to be strangled by red tape. These programs must be managed in a way that properly secures the public value that is the shared goal of the government and recipients alike. It is with this goal in mind that the panel conducted its review. The panel believes that the best way to achieve this objective is to embrace a citizen-focussed perspective and to set out clear principles to guide the development of a new policy framework for grants and contributions.

We believe that adoption of the recommendations contained in this report will create a policy and administrative environment in which recipients and program managers alike will be able to work together, on the basis of easily accessible information, to plan, approve, deliver, oversee and report on federally funded grant and contribution programs. We believe these programs can be run in a way that maximizes the amount of money devoted to program purposes, while still satisfying the legitimate requirements of accountability to the government and, ultimately, to Parliament. We believe that treating recipients as partners is not only fairer to them, but also more useful for government. Only if these grant and contribution programs, in all their diversity, are seen as a modern and useful instruments of public policy can the public interest be secured.





# I. Grants and Contributions

The actions of governments touch the lives of Canadians every day. Governments provide services, pass laws and levy taxes. They pay wages, buy goods and services, and provide direct funding support to people and organizations across Canada. How well governments do these things is important, and governments have a responsibility to strive for continuous improvement in how their various programs function.

The Government of Canada spends nearly \$27 billion annually on grants and contributions, through more than 50 departments and agencies. These payments include money for essential community services provided by not-for-profit organizations; grants and contributions to First Nations for essential services; repayable contributions to businesses to support innovation and new productive capacity; payments to other levels of government; grants in support of research; and grants to individuals for training and re-training. These various transfer payment programs are an important expression of the federal government's role in society, and together they represent some 13 per cent of total federal spending.

Canadians have a right to expect that federal grant and contribution programs will be run in a manner that is efficient, effective and responsive to their needs. They also have a right to expect strong accountability for the proper use of the public funds allocated for these purposes.

In recent years, the behaviour of governments, businesses, non-governmental organizations and indeed individuals has come under closer scrutiny. Public expectations of corporate and government behaviour, and of the behaviour of individuals in positions of trust, have risen and legislation has been enacted or introduced to reflect these concerns. For example, the *Sarbanes-Oxley Act* (2002) in the United States greatly increased the personal accountability of corporate executives of publicly traded companies and public accounting firms. In Canada, the *Federal Accountability Act* seeks to achieve the same general objectives in public management.

In recent years, federal interaction with Canadians has improved in a number of areas. Individual Canadians have an easier time receiving information, paying taxes and receiving refunds and obtaining a number of other services. Yet in the area of grants and contributions, matters seem to have become worse, not better. It has become harder to apply for grants and contributions, more difficult to comply and harder to get a complete picture of where the money is going.

This increased complexity and difficulty affects recipients and federal administrators alike, to the detriment of program effectiveness and efficiency.

The term 'recipient' prompts a note on terminology. The panel struggled with the appropriate way to describe the many different kinds of individuals and organizations who receive federal grants and contributions.

The term 'recipient' is accurate but can be misleading, because it suggests that the recipient's relationship with the government is that of a suppliant for federal funds, when in fact the vast majority of recipients are more like *partners* with government in the pursuit of shared objectives. Yet if the relationship is one of partnership, it is hardly a partnership between equals—in most cases, the government has the weight and the authority to impose terms and conditions on its funding partners that they are hardly in a position to resist.

The term 'client' has some appeal, but is again misleading, in that the real clients of many federal programs are those who are the *beneficiaries* of programs funded by government and delivered by the recipient organizations.

In the end, and in part because this is terminology understood in the community and applicable to the widest range of cases, we have settled on the term 'recipient.' We wish to make it clear, however, that we use the term in as neutral and purely descriptive a sense as possible. We believe, as we say at the conclusion of this report, that most organizations that are recipients of federal grant and contribution funds ought to be understood as partners in the achievement of a public purpose.

## HOW WE WORKED

At the centre of our endeavour was a novel, web-based consultation exercise in which recipients of grants and contributions and federal administrators of these programs were canvassed for their views. Approximately 1,100 recipients responded, as did over 500 program managers.

These respondents came from many different sectors across Canada and were involved in programs of quite differing purposes (social, economic, cultural). Yet despite these differences, their experiences and advice were remarkably similar. Indeed, the convergence of views throughout this consultation process gave us a powerful and consistent message regarding the current state of the administration of grants and contributions. As will be seen in Chapter II, that message was by and large not a positive one.



We received over 40 written submissions and held face-to-face consultations with business leaders, the community non-profit sector, Aboriginal representatives, the science and research community, and federal program managers. We also met with members of Parliament, the Auditor General of Canada, the Comptroller General of Canada, federal deputy ministers, the Chief Information Officer and other senior officials directly involved in policy and program administration.

The panel reviewed recent studies on grants and contributions programs and their management in Canada, the United States and the United Kingdom. We reviewed recent work undertaken by the community non-profit sector and by the federal government through the Voluntary Sector Initiative and the Task Force on Community Investments. We also examined reports of the Auditor General of Canada and parliamentary committees. The academic community was engaged through a web-based virtual forum and the consultation process culminated in a well attended symposium in November hosted by the School of Public Policy and Governance at the University of Toronto. (For more information on these consultation and research efforts, see the appendices to this report.)

What we learned from this broad process of consultation and dialogue, and the conclusions we reached, are set out in Chapters II and III below.

## THE UNIVERSE OF GRANTS AND CONTRIBUTIONS

The Government of Canada spends nearly \$27 billion annually on what are described in the Estimates as ‘grants and contributions’. In theory, the following is true:

**Grants** are transfer payments without the need for the recipient to provide a detailed account for the use of the funds. Grants are provided with an understanding of the use to which the funds will be put, with some conditions. While recipients are usually not audited, there are defined eligibility criteria and there may be reporting or disclosure requirements.

**Contributions** are either advance payments or reimbursements of eligible expenditures incurred by the recipient for an agreed purpose. Eligible expenses are defined in the contribution agreement and must be made in the pursuit of defined performance requirements. Some are repayable—more in the category of loans. There are audit, evaluation and reporting requirements.

Thus the theory is that grants are unconditional transfers of funds, while contributions are conditional and involve the reimbursement of eligible expenditures. In practice, however, the distinction between the two forms of transfer payment is far less clear. This lack of clarity permeates current Treasury Board guidelines and policies.

Many grants are 'class grants' which is a term used to describe grants that may be paid to eligible groups of recipients. Such 'class grants' require approved *Terms and Conditions* like contribution programs and may also have reporting requirements (e.g., to establish continued eligibility and reports on cash flow). To add to the confusion, contributions are also not managed in a consistent way. Some have more and some have fewer conditions and reporting requirements. Some, like grants, may allow up-front payments, while others do not.

In practice, there is a continuum of transfer payments where terms and conditions, and monitoring and reporting requirements, vary. This would make eminent sense if the variability in this multitude of categories lined up with sensible factors such as risk or the size of the transfer payment. However, small low-risk payments are often treated as contributions and require a disproportionately high level of compliance effort.

The issue is further complicated by the use of contribution agreements to fund the delivery of services by a third party that the government, for sound policy reasons, wishes to see provided. Although these arrangements have the character of contracts (in that they are long term or recurring, and they involve the provision of services that the government could theoretically supply itself), they are administered as though they were projects funded by short-term contributions. These practices lead to a variety of funding and reporting difficulties—in essence, unreliable funding for what is essentially a long-term relationship.

## A RECIPIENT'S VIEW OF GRANT AND CONTRIBUTION PROGRAMS

Federal departments and agencies report annually on their transfer payment expenditures in their departmental reports and also through the Public Accounts of Canada. These reports are exhaustive, but present a view of grant and contribution programs entirely from the departmental perspective (that is, from the *administrator's* perspective). In its analysis, the panel has considered the *recipient's* perspective to be more important and has sought out data organized in this way.

From a survey of selected departments, the panel estimates that federal personnel costs of administering \$26.9 billion of grant and contribution programming amounts to at least 5 per cent of the total or \$1.5 billion. We have no estimate of the costs to recipient organizations, but have heard during our consultations that their percentage is in many cases between 15 per cent and 30 per cent. Most grants or contributions are for amounts below \$100,000.

The following table describing grant and contribution payments by broad category was constructed using two methods. The 13 departments with the largest grant and



contribution budgets completed a special survey for the purposes of the panel's work. This was supplemented by a selective analysis of Public Accounts data for the remaining departments and agencies. It is important to recognize that grant and contribution data are not normally reported in this way, though it is the panel's view that they should be.

#### GRANT AND CONTRIBUTION PAYMENTS 2004–05 (in \$ millions)

Recipient Category	\$ millions
First Nations Communities	4,901.9
Other Aboriginal Recipients (including organizations)	982.9
Farmers and Fishers	1,920.8
Provincial, Territorial and Municipal Governments	4,821.3
International Governments and Organizations	2,983.5
Veterans, Forces Members, Survivors	1,848.1
Businesses	1,477.5
Universities and Research Institutions	2,155.8
Other Not-For-Profit Organizations	2,915.1
Remainder (not allocated to a recipient category)	2,954.8
<b>Total</b>	<b>26,961.7</b>

**Source:** Public Accounts of Canada 2004-2005 (breakdown of recipient categories conducted through a departmental survey)

### *The Business Sector*

Federal contributions to for-profit businesses represent a key focus of this review.

These payments encompass virtually the entire Canadian business spectrum—large business and small, manufacturing, agriculture and natural resources. These payments cover income stabilization, product development and innovation, productivity improvement and employment creation.

In many cases, contributions in support of larger enterprises (e.g., in the aerospace and automotive sectors) have occurred for reasons of 'leveling the playing field' *vis-à-vis* international competitors. Since such assistance is available in other countries, Canadian industry may be provided with funding commensurate with that received by foreign competitors. For small and medium-sized enterprises, assistance may be provided to encourage job creation in regions where unemployment is high or, as is often the case, to compensate for the lack of access to higher-risk venture capital in Canadian

“IRAP has always been simple to apply to and to administer. Now accountants, who seem to be controlling IRAP, are making it very time-consuming and challenging to both apply to the program and to claim money from it. As an SME, we are not keen on applying to IRAP again because of the increased time commitment and therefore costs involved.”

(RECIPIENT COMMENT)

markets. Federal contributions often take the form of a repayable contribution and are used to leverage loans from banks or further investments from other sources. More than half of federal assistance to business is in the form of contributions under \$100,000.

### *The Community Non-Profit Sector*

The community non-profit sector plays a vital role in Canadian civil society, a role upon which governments at all levels have come to depend. The sector includes everything from small, community-based organizations to large national agencies such as the YMCA and the Canadian Red Cross. It includes organizations run essentially by volunteers, as well as those with large professional staffs that have years of experience in managing large budgets.

The community non-profit sector draws its income primarily from contributions and grants. These come from all levels of government, from private industry and also from private benefactors. While some organizations in this sector earn revenue from services they provide, most are focussed simply on programming. They are, therefore, heavily dependent on transfers from government and are strongly affected by shifts in government policy. Because of this high level of dependency on transfers, the community non-profit sector, like First Nations, has been severely affected by the current shortcomings of the federal grants and contributions regime and certainly has much to gain by its reform. Approximately one third of funding for the community non-profit sector involves amounts under \$100,000.

The relationship between the community non-profit sector and the federal government has been much studied. For example, after a report produced by a number of community non-profit sector umbrella groups in 1999, the federal government joined with the sector to form the Voluntary Sector Initiative, a five-year, \$95-million effort the purpose of which was to clarify relationships, strengthen capacity in the sector, and improve the regulatory regime. There followed the *Accord Between the Government of Canada and the Voluntary Sector* (2001), the *Codes of Good Practice on Funding* and the *Code of Good Practice on Policy Dialogue* (2002), which contained commitments from the federal government towards sustainable multi-year funding, streamlined application processes, and improved consultation. Other studies followed—most recently the *Report of the Task Force on Community Investments* (October 2006), the mandate of which was to make recommendations to achieve improved funding practices across the federal



government and improved approaches to community investment. The findings of the latter report are broadly consistent with those of the panel.

While all recipients have expressed varying degrees of frustration over the current state of federal grants and contributions, those frustrations are particularly acute in the community non-profit sector. Over the last 10 years, the sector has participated in a number of studies and consultative initiatives with the federal government and has received many assurances of change, to little avail. For all the consultations and promises, the sector today suffers from more uncertainty and instability than ever before. A simplified application, reporting and auditing process, predictable funding, and speedy decisions would address many of the sector's concerns.

### ***Universities and Research Institutions***

Most of the federal government's support for university-based research flows through the three research granting councils: the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (SSHRC), the Canadian Institutes of Health Research (CIHR) and the Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada (NSERC). These three institutions, with combined annual expenditures of just under \$2 billion (2004–05), support research in universities and other research-oriented institutions (e.g., research hospitals) through a well-developed system of peer review-based research grants that has been generally praised by the recipients of this funding.

The other major federal research funding organization is the Canada Foundation for Innovation (CFI). Created in 1997, the CFI has been endowed with some \$3.65 billion to be invested in equipment, buildings, laboratories, and databases required to conduct research. The CFI funds up to 40 per cent of eligible project costs, usually matched by a province and topped up from other sources. Because the CFI is not appropriation-dependent, it can make very long-term funding decisions free of the government's annual budgetary cycle.

Contributions are considered an inappropriate instrument for 'discovery research' where ultimate outcomes, or even the direction of the research, are intrinsically unknowable. Although grants are used for these research-funding purposes, they are neither unconditional nor unmonitored. Funds must be used for the purpose specified in the grant, and written agreements with research institutions cover project monitoring, annual site visits, and financial and administrative responsibilities. Overhead for administering these research grants is kept deliberately light.

The record of performance by the federal research granting agencies, including CFI, has been deemed to be high by international standards. The two councils and CIHR have successfully managed their own research portfolios, using a rigorous system of oversight,

including a detailed memorandum of understanding signed by all recipient institutions and regular financial monitoring visits of recipient universities.

Two of the research granting agencies (SSHRC and NSERC) are themselves subjects of a separate review pursuant to a commitment in the 2006 budget, while CIHR has just come through a statutorily-required international five-year review of its mandate, organization and programming. The Auditor General of Canada is also looking at the activities of the granting councils in a current audit on innovation. The panel concluded that these peer-reviewed programs do not suffer from many of the problems confronting other grant and contribution programs. We note, however, that the research granting councils are not the only sources of federal support for research. A number of other federal departments and agencies support or commission research. These endeavours follow the general policies laid down for the administration of federal grants and contributions, and the panel's observations about problems in grant and contribution programs certainly apply to them.

### *First Nations, Inuit, Métis and Aboriginal Organizations*

The federal government has a unique relationship with the Aboriginal peoples of Canada that is defined by the Constitution (section 35). The panel looked at the issue of grants and contributions within this context.

Fiscal arrangements with First Nations governments are complex, reflecting not only the varied circumstances of the 630 First Nations in Canada but also the fact that payments to First Nations governments are (or ought to be) more like intergovernmental transfers than typical grants and contributions. The panel is of the view that mechanisms other than grants or contributions for the funding of essential services such as health, education and social assistance in reserve communities are needed, but we have concluded that trying to address this issue would take us well beyond our mandate.

Nevertheless, in all our consultations—the online survey, our face-to-face meetings and the wrap-up symposium—we were reminded that the current practice of treating these kinds of transfers to First Nations, Inuit, Métis and Aboriginal organizations as more or less standard contribution arrangements is fraught with problems and leads to a costly and often unnecessary reporting burden on recipients.

With regard to the Inuit, it is worth noting that there are also additional layers of bureaucracy involved, in that Inuit regional governments are also the subjects of provinces and territories. Thus monies that are transferred to these Inuit institutions are not easily tracked and it is difficult to evaluate the effectiveness of a federal program

from an Inuit perspective. The need for better tracking of data on specific transfer payment areas is an issue that is relevant to other classes of grant and contribution recipients.

### *Transfers to Governments*

The table on page 5, Grant and Contribution Payments 2004-05, shows \$4.8 billion in payments to provincial, territorial and municipal governments. These are in addition to Fiscal Equalization, and Health and Social Services transfers and are usually made pursuant to a specific federal-provincial agreement for a joint undertaking or project. The Infrastructure Program is one such example, where federal funding for shared capital projects is passed through the hands of the provincial governments.

While the panel has not explored the provincial and territorial dimension of grant and contribution programming in great detail, it is clear from our consultations that at least some of our recommendations apply quite directly to the grant and contribution arrangements in this sector of federal activity, notably those having to do with the need for simplified audit and reporting requirements and for an accountability regime that is tailored to the circumstances and capacities of the recipient. In the case of a provincial or territorial government, for example, where audit standards and capacities may well be as high as those of the federal government, it seems pointless and, indeed, redundant for the federal government to impose audit obligations in addition to those of the recipient government. There should be more appropriate ways to integrate and collaborate in meeting audit objectives to avoid duplication and unnecessary burden on these recipients.

### *Other Categories of Grant and Contribution Spending*

Early in our process of review, it became apparent that some other grant and contribution program areas, while significant in fiscal and policy terms, are governed by long-established statutory regimes (e.g., payments to veterans and to farmers) or international agreements (e.g., contributions to international development agencies) and are more suited to parliamentary review than to scrutiny by a panel such as ours.

Most of the assistance to farmers and fishers has the character of income stabilization or income support. Administration of these programs concentrates on determining eligibility and less on subsequent reporting or monitoring. While several of the panel's observations and recommendations (e.g., regarding audit or evaluation) would not apply to these programs, our conclusions would apply to others in this sector, such as grants in support of the Aboriginal fishery.



## THE VOLUNTARY SECTOR INITIATIVE (VSI)

The voluntary sector is the third pillar of Canadian society, deemed by some to be equal in importance to the public and private sectors. It consists of 180,000 non-profit organizations (of which approximately 80,000 are registered charities) and hundreds of thousands more volunteer groups that are not incorporated. The voluntary sector employs over 1.3 million people in communities across Canada and a further 6.5 million Canadians volunteer their time to voluntary-sector organizations. In total, the sector has annual revenues of over \$90 billion and assets of \$109 billion.

The Voluntary Sector Initiative (VSI) was a five-year joint initiative between the Government of Canada and the voluntary sector, launched in June, 2000. The VSI focussed on strengthening the relationship between the sector and the government, and enhancing the capacity of the voluntary sector. The VSI resulted in the provision of new information and tools that are practical, realistic and accessible to all voluntary-sector organizations, especially those that are small and medium-sized. Major outcomes of the VSI included the following:

**Accord and Codes:** In December 2001, the *Accord Between the Government of Canada and the Voluntary Sector* was signed, articulating principles intended to govern the relationship between the government and the sector. In addition, two codes of "good practice" were launched in October 2002. The *Code of Good Practice on Policy Dialogue* established guidelines that allow the Government of Canada, and the voluntary sector, to engage in an open, informed and sustained dialogue. This dialogue permits the sector to contribute its experience, expertise, knowledge and ideas to the development of better public policies and to the design and delivery of programs. The purpose of the *Code of Good Practice on Funding* is to guide interactions between the Government of Canada and the voluntary sector on funding policies and practices.

**Human Resources Sector Council for the Voluntary Sector:** As part of the Sector Council Program, Human Resources and Social Development Canada launched the Human Resources Council aimed at the community non-profit sector. The Human Resources Council is an independent, non-profit organization that provides leadership on issues related to paid employment in the community non-profit sector. It brings sector employers and employees together to work collaboratively on research, strategies and action.

**Task Force on Community Investments (TFCI):** In early 2005, Human Resources and Social Development Canada created the TFCI to examine federal practices and policies related to the use of transfer payments and the funding of horizontal initiatives in support of community investments. As funding and financial issues underpinned much of the VSI work, the research and findings contained in the report point to the need for greater coherence and consistency across the federal government.



## II. What We Heard

### WHY GRANTS AND CONTRIBUTIONS MATTER

Federal grant and contribution programs represent one of the most important instruments through which the Government of Canada delivers on its responsibilities to Canadians. As noted, some of these grant and contribution programs are directed to individuals, while others serve business or organizations in the non-profit sphere. Nearly \$5 billion is transferred to First Nations communities for essential services such as housing, water, education, health and welfare. More than \$2 billion is spent annually on grants and contributions in support of research and innovation. Some transfers, like the \$1.8 billion in payments to veterans, are statutory obligations, while others in the areas of community and social development are more discretionary. All of these programs are regarded by ministers, members of Parliament, program managers and recipients alike as vital tools for the pursuit of objectives that are clearly in the public interest.

#### *Efficiency*

It is possible to imagine a world in which there were no grant and contribution programs—that is, a world in which all transfers to individuals and other governments were simply statutory payments, and all economic and social development programs were operated by government directly. Would this be a good thing? Certainly it is a premise of this panel's work that a reduction in the current complexity of grant and contribution programming would be desirable, and if there are some grants and contributions that ought really to be transformed into other program instruments, so much the better. But a world in which there were no discretionary grant and contribution programs, in which the federal government provided no funding to businesses or to the community non-profit sector for public interest purposes—would that be desirable? We know that in many cases it would be more expensive. A consistent message from our consultations was that grants and contributions are a cost-effective way of utilizing the work and the skills of non-governmental actors (often volunteers at the community level) for public policy purposes.

#### *Effectiveness*

As important as the issue of efficiency is that of program effectiveness. It is unreasonable to think that federal public servants could ever be as effective in identifying and serving the interests of local communities as the people from those communities. No matter how well intentioned or well managed, public servants cannot substitute for the skills and knowledge of people on the ground

who have identified the problems and are committed to local solutions. Similarly, government programs cannot substitute for the commitment and skills of business and industry in developing new ideas for commercialization.

As one person put it in one of our round tables, “the government should do what only it can do, and leave it to others to do what they can do best.” Grants and contributions are the instrument through which government enables others to do what they can do best.

### ***Innovation***

A further point that emerged in our consultations concerned the importance of investments in innovation. This is a principle widely recognized in the business sector. What is less well appreciated, said one of our respondents, is the importance of what he called ‘venture capital investments in social innovation.’ This, it was argued, is a key function of private foundations that are prepared to take well-considered risks for the sake of longer-term returns in areas that are important to a healthy society. Indeed, few would disagree that the effective social infrastructure supported in part by grants and contributions is a precondition to a healthy economy.

It is not government’s role to duplicate the work of private foundations. But private investments in social innovation, though increasing, are modest in comparison to those of the federal government. Where the government can learn is through careful observation of the private foundations’ approach to risk management and their commitment to innovation.

## **VIEWS FROM THE CONSULTATIONS**

The panel consulted some 1,100 recipients, over 500 program managers and scores of other people inside and outside government who are involved in one way or another with grants and contributions. Our respondents fell into three broad categories:

- 1) those who are recipients of federal grants and contributions;
- 2) those who manage grants and contributions; and
- 3) those who have an interest in the administration of grants and contributions.

From the business community, we heard a clear message that the complexity and onerous reporting requirements of federal grants and contributions have led many businessmen to conclude that the money is simply not worth the trouble. This is particularly so in cases where the applicant has a legitimate need for assistance



(usually repayable assistance). That said, we should also note that it was in the area of programs for business that we saw the clearest evidence of some good practices in the government, notably by the four regional development agencies: the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA), Canada Economic Development (CED), Western Economic Diversification (WED) and the Federal Economic Development Initiative for Northern Ontario (FEDNOR). In different ways, each of these agencies has developed simplified regimes of application and reporting, together with direct assistance to applicants from knowledgeable federal officials.

“Administration of grants and contributions by the federal government, from the perspective of a recipient, could be akin to a ‘victimization’ process. The rules and procedures have come to a point where it is hardly worth the cost and effort to access programs, as you almost need a full-time administrator to fulfil the reporting requirements. For small amounts of funds, this is an unrealistic burden placed on organizations such as ours that are run by volunteers.”

(RECIPIENT COMMENT)

Respondents from the community non-profit sector pointed out that many of their organizations are in a fragile state, hostage to costly funding delays and to reporting requirements that many are ill-equipped to meet. Indeed, the point was made that loss of core funding has actually diminished the capacity of recipient organizations in this sector to fulfil the new accountability requirements of the government. They called for a one-window approach to facilitate access to federal grant and contribution programs, with better integration and information-sharing across departments. Respondents also wanted to see a citizen-centred approach to the administration of grant and contribution programs, longer-term funding, service standards and greater use of technology as well as improved business processes to streamline the entire funding process.

We also heard a consistent plea for simplified regimes of reporting and accountability that respect the differing circumstances and capacities of recipient organizations. This sector wants recognition as a contributor to society and the economy, not simply as a claimant on the federal purse. We agree. The programs funded by federal grants and contributions in this sector fulfil essential public policy purposes in every field of human and social development, ranging from health to employment programming to

investments in innovation. A successful and enduring partnership between the federal government and the community non-profit sector is essential to the delivery of many vital services for Canadians.

From Aboriginal respondents, we heard a message about the need to put federal funding on a sustained and more appropriate footing. In the case of First Nations and Inuit,

this would ensure that essential community services are not hostage to annual renewal of contribution agreements. It was from these consultations that the concept of 'accreditation' emerged as a means of tailoring the reporting obligations of recipient organizations to their capacities and track record. Under this concept, and notwithstanding other larger changes that may be made to the fiscal relationship with First Nations and Inuit, the federal government, in consultation with recipients, would

develop a common reporting and accountability regime for First Nation recipients, applied in a flexible manner appropriate to the needs, circumstances and financial management capacities of the recipient community and its record of success in management and reporting.

"We need 'one agreement' for an Aboriginal organization [...] that covers funding from all departments and includes the three main components: core funding, capacity funding, and program funding."

SUMMARY REPORT, TECHNICAL SESSION  
ON IMPROVING FEDERAL HORIZONTAL  
MANAGEMENT (ON ABORIGINAL  
PROGRAMMING) SEPTEMBER 2005

The general objective would be to come up with a reporting regime that imposes no more in the way of control and reporting requirements than is necessary for both sides. Capacity development in governance and administration would be essential in order to avoid benefiting the haves and punishing the have-nots. This model could equally be applied to other recipient organizations, both in the business and community not-for-profit sectors. A further requirement would be to consolidate reporting requirements among donor departments and governments so as to minimize the burden on recipient communities and organizations.

From the research community, we heard about the internationally-recognized merits of the programs of peer review that underpin the funding of scientific research in Canada. We also heard of the programs of on-site review and follow-up that ensure that allocated funds are being managed according to the terms of the funding agreements.

From federal program managers, we heard a consistent message of frustration over the onerous rules governing application, approval and reporting that they are currently obliged to operate. These officials are in many respects as concerned as program recipients over the shortcomings of the current regime and just as keen on simplification and focussing on results. Perhaps not surprisingly, program managers were reluctant to adopt new service standards in the absence of a clear political commitment to change, as well as other program changes and additional resources to ensure the necessary capacity is there to meet the new standards.

Provincial representatives identified accountability requirements as an area in which individual federal departments fail to interpret and apply the transfer payment policy

uniformly. For example, some federal departments inform their provincial counterparts that highly detailed, rigorous reporting, audit and evaluation measures are required for compliance with the policy before program parameters are revealed. This makes it very difficult for provinces to make an informed decision as to whether the requirements are reasonable, since they are not aware of funding amounts, terms and other essential information. However, other departments adopt the position that the policy affords them a substantial degree of flexibility in negotiating which measures should apply, resulting in substantially looser federal requirements.

**“Risk aversion in the Government of Canada has become acute, effectively ‘dumbing down’ the types of projects pursued and discouraging horizontal collaboration among different departments to jointly fund community initiatives. Non-profits are being treated by government in a fashion that reflects a lack of faith in their trustworthiness and competence—at odds with how the Canadian public views the non-profit sector.”**

PAN-CANADIAN FUNDING PRACTICE  
IN COMMUNITIES: CHALLENGES AND  
OPPORTUNITIES FOR THE GOVERNMENT  
OF CANADA, CANADIAN COUNCIL ON  
SOCIAL DEVELOPMENT, MAY 2006

Provincial respondents noted that, as a constitutional order of government, provinces are held accountable by their own residents and through their own elaborate accountability processes. They maintained that a federal policy taking the foregoing considerations into account would minimize unnecessary use of public funds for duplicative control requirements and enhance the legitimacy of all orders of government through more direct lines of accountability between governments and citizens.

They also argued that a federal transfer payment policy should be sensitive to the capacity of recipient agencies to fulfil accountability requirements, particularly where agencies are already being held to account by other levels of government. Otherwise, recipient agencies may be forced to stretch limited public resources to recreate or duplicate audit, reporting and evaluation measures that could more properly be coordinated among governments as programs are being developed.

From the academic community, we got a wealth of ideas and some stimulating injunctions to look at our problem through fresh eyes. One person suggested, for example, that accountability mechanisms are a poor substitute for trust and that what we should all be aiming for is the creation of relationships between the government (as funder) and the recipient community that are based to as great an

extent as possible on earned trust. Another respondent at our symposium pointed out that, increasingly, public policy purposes are being fulfilled not through hierarchies or markets but through networks based on mutual adherence to common values. These networks, involving both governments and non-governmental partners, are flexible and more efficient than the classical hierarchies of bureaucracy.



We were also reminded of the need to ensure that accountability regimes facilitate—rather than hinder—the democratic purposes of public policy. Parliament has an interest in these grant and contribution programs that must not be overlooked. Members of Parliament have an interest in seeing that the programs serve the needs of their communities and that recipient organizations are not frustrated by needless red tape.

## THE NEED FOR CHANGE

The unanimous message from our consultations and our face-to-face meetings led the panel to one overarching conclusion: *There is a need for fundamental change in the way the government understands, designs, manages and accounts for most of its grant and contribution programs.*

This conclusion reflects the experience of recipients and program managers as well as concerns expressed by the business community and the community non-profit sector. We heard recommendations for change that were based not on narrow self-interest, but rather on a shared view that better management of federal grant and contribution programs is in everyone's interest.

In the present case, better management means a clearer, simpler relationship between administrators, and grant and contribution recipients. It means more focussed and realistic accountability arrangements. It will also require a more coherent, citizen-centred approach to program management. We should not forget that the purpose of an accountability regime is not to eliminate the possibility of failure, but to ensure that public money is being spent for the purposes intended. The panel heard much mention during our consultations of a 'risk-averse' culture in the federal government, and these observations have some merit. While Canadians have a right to expect their public officials to be careful about taking risks, what plainly emerged during our consultations was evidence of a management culture in government where fear of criticism or blame has permeated so deeply that it has begun to undermine effective administration. This management culture is expressed not only in written policies and regulations, but also in the expectations managers have of their employees and administrators have of their clients.

Grant and contribution programs are a crucial vehicle for the Government's connection to Canadians and to institutions in Canadian society. Properly and efficiently administered, with clear expectations and accountability, these programs will serve the national interest better and achieve more for Canadians.

In the following chapter, we set out our specific conclusions and recommendations to achieve this end.

## SUCCESS STORY: THE ATLANTIC CANADA OPPORTUNITIES AGENCY

Over the last decade or so, the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA) has significantly changed the way it does business. A fundamental decision was made to move from a 'project-based' approach to a 'client-based' approach. Each client is now assigned to a lead officer who manages all projects or dealings with that client. One of the key objectives was to shift the focus to managing the entire exposure with a client, as opposed to focussing on individual projects; this also resulted in significant improvements to client service.

A risk management framework was also developed to enable efficient management of the portfolio, maximize recovery, and provide more resources to fund future projects. Each client is now rated based on a five-tier risk gradation system (the rating is adjusted as circumstances change) to ensure that the level of monitoring and reporting done by ACOA is appropriate to the level of risk; this approach ensures the best use of Agency resources and reduces the administrative burden on low-risk accounts.

ACOA was able to streamline its claim process by introducing a compliance risk assessment to determine the selection of payment methods and the degree of verification required. As part of this streamlined process, applicants are no longer required to submit invoices, receipts and cancelled cheques in most cases. Post-payment audits are conducted on a 'sample' basis, as well as on the basis of accounts that have been flagged because of specific concerns. This has significantly reduced the administrative burden for both clients and ACOA.

The Agency has developed a client relationship management system and has automated various work tools and processes to improve portfolio management and better serve its clients. Some features include direct deposit, pre-authorized debits (for repayment) and automated monthly credit report updates with email notification to the lead officer on any negative activity.



### III. Findings and Recommendations

This section brings together the major themes and issues that arose in the work of the panel, together with our recommendations under each heading. A complete list of our recommendations, organized by time frame, is set out in Appendix 2.

#### LEADERSHIP

There will be little real improvement in the administration of grants and contributions without sustained and vigorous leadership from the highest levels in the federal government, including both ministers and senior officials.

##### Recommendation

- 1) **Our first recommendation is that the President of the Treasury Board should convey this report to the Prime Minister and that the issues it addresses be regarded as priority concerns of the government.**

Strong signals and positive support will change the culture of risk aversion and clear the way for sustained improvement in program administration. While all must play their part, one minister must take the lead on behalf of the Government of Canada. In the view of the panel, this should be the President of the Treasury Board.

##### Recommendation

- 2) **The Prime Minister should designate the President of the Treasury Board as the lead minister accountable for overseeing the reform of grants and contributions administration in the Government of Canada and for meeting announced targets.**

#### PRINCIPLES TO GUIDE A NEW POLICY FRAMEWORK FOR GRANTS AND CONTRIBUTIONS

Throughout our work, we have been struck by the need to clear away what has become an unproductive thicket of unnecessary and needlessly-complex rules and reporting requirements that serve neither the interests of government nor those of recipients.

We believe that a principles-based approach to changing the rules will be most effective.



## Recommendation

- 3) The current web of rules governing grants and contributions should be reviewed according to the following eight principles, with a view to rewriting the administrative policies promulgated both by Treasury Board and by departments:
- a. *Intelligibility*: Rewritten policies should be readily understandable to those expected to follow them. This means fewer, more focussed and more understandable rules.
  - b. *Clarity of results*: Rewritten policies should call for the clear and practical description of the results the program expects to achieve and of the deliverables that the recipient is expected to produce.
  - c. *Practicality of compliance requirements*: Rewritten policies should call for measures used in monitoring, reporting and audit to be focussed on outcomes or results that are within the recipient's reasonable control.
  - d. *Risk-sensitivity of compliance requirements*: Rewritten policies should require that measures used in monitoring, reporting and audit distinguish between what is needed to address appropriate use of funds and other factors of interest (e.g., data collection for research or information for evaluation purposes). They should also reflect the scale of the funding, the nature of the activity being funded and the track record of the recipient.
  - e. *Vertical coordination of reporting requirements*: Rewritten policies should encourage the use of the recipient's normal reporting practices, using instruments employed for other purposes.
  - f. *Horizontal coordination of reporting requirements*: Rewritten policies should encourage reporting in ways that can contribute to the accountability requirements of all the federal programs involved. A recipient receiving funding from different programs should be able to consolidate all reporting.
  - g. *Reasonable cost of getting access to programs*: The cost of compliance measures for a recipient should be kept to a minimum. It diminishes the effectiveness of contribution programs when the cost of acquiring funding is a significant share of the actual funding. Compliance measures should reflect the scale of the funding.
  - h. *Citizen focus*: Recipients should be involved in the design and monitoring of the new grants and contributions regime.

We are firmly convinced that a determined program of change, based on these principles, focussed on the citizen and driven by the need to deliver results, will produce demonstrable benefits for recipients, their clients and the government alike.

## DISTINCTION BETWEEN GRANTS AND CONTRIBUTIONS

There has been an increase in the use of grants as a funding instrument over the past five years (this includes conditional grants and endowment funding). However, our consultations have revealed that grant recipients are increasingly being asked to provide additional reporting on the use of the funds they receive. This has led to a situation where, in some instances, grants impose almost the same reporting burden on recipients as do contributions.

It is the panel's view that the Treasury Board should encourage greater use of grants in low-risk programs, since grants require less accounting and oversight. When contribution type funding is used, it should be better adapted to the recipient's capacities and the actual purpose of the funding. As such, one-time project funding should be based more on accounting for eligible expenditures and specific activities, while longer-term sustained organizational funding would require funding agreements of longer duration and added flexibility in the actual use of the funds.

It is also our view that to the extent possible, grants should remain unconditional, with limited reporting requirements. Grants should be the instrument chosen when upfront eligibility criteria and information received in application forms provide sufficient assurances that the objectives of the payment will be met. When reporting is required for a grant, it should not be onerous and should be limited to ensuring that overall program objectives are being met, as opposed to ensuring that the funds have been spent on tightly prescribed eligible expenditures and activities.

Contribution-type funding requires additional oversight and accountability, as it is based on the principle of reimbursement of eligible expenditures in the attainment of the activities specified in the funding agreement. Inevitably, this means additional reporting by recipients. When contributions are used for sustained long-term service delivery, as opposed to one-time project funding, funding agreements should be multi-year, with appropriate opportunities for periodic renewal or adjustment. There should also be greater flexibility in how the recipient can spend the funds in achieving program objectives.

The choice of the most appropriate funding instrument should be well thought-out at the design stage of a program. This requires a good assessment of the levels of risk involved and an adequate description of eligible recipients and program objectives.

Programs should be designed with the recipient and the end beneficiaries in mind, while providing for reasonable oversight to ensure program objectives are being met. Wherever possible, and as appropriate, grants should be used, as this implies a reduction of the often excessive reporting and accountability burden associated with contributions.

### Recommendation

- 4) In reviewing the *Policy on Transfer Payments* and associated policies and guidelines, the Treasury Board should ensure that grant and contribution funding instruments are better matched to the type of program being funded. Instead of the current multi-category spectrum of payment instruments, the panel sees a need for just three instruments:
  - a. *grants* that are unconditional or that have only very limited reporting requirements;
  - b. *contributions* that are project-related or are finite; and
  - c. *contributions* that are for sustained service delivery and are therefore longer-term.

“[We should have] options other than the logic model to assess outcomes. The logic model is inappropriate for services that are unquantifiable (learning to read and its impacts on employment) and long-term (the effects of literacy over a lifetime).”

(RECIPIENT COMMENT)

## PROGRAM DESIGN

### *Program Objectives*

While grant and contribution programs are designed to achieve a public policy purpose, it is rare that a single recipient is in a position to meet these objectives alone. The panel heard from several quarters that there is often confusion between the expectations made of the recipients and the higher-order policy objectives that reside at the program level. This ambiguity should be clarified.

The panel believes that effective program administration starts with good program design—you have to get the program right at the beginning or you will have problems in the end. This is surely one of the lessons of recent problems in the administration of federal grants and contributions.

Specifically, it is important to consider at the outset what results are intended, how those results will be measured, what risks the government is prepared to tolerate and how the program in question will be audited and evaluated.



“It would be good to have only one application for all federal grants. This means, instead of drafting up one proposal for a tiny little project, it would be better to do up one proposal for all projects.

It is hard to draft up a proposal for HIV/AIDS money and then another for the tobacco control strategy and yet another for the FASD money. It is also difficult to do up separate reports for these proposals. Numerous times and every year I am asked for a final report from Health Canada that I already submitted a month ago and I don’t know if it is lost in paperwork or what. I have a co-worker who says the same thing happens to her and it is a little ridiculous and time-consuming for both parties.”

(RECIPIENT COMMENT)

The panel therefore recommends that funding agreements with each recipient should more clearly articulate the objectives of that specific agreement and the expectations of the recipient. The agreements should do so in a manner that makes it clear to both parties what constitutes success and failure in the particular initiative, and in a way that lends itself to meaningful, real-world audit and accountability.

The key point is that recipients should not be held accountable for large-scale results that are beyond their capacity to deliver or beyond the capacity of auditors to assess.

### Recommendation

- 5) The objectives established in the funding agreement for a particular recipient should be clearly defined, realistic and determinable.

## SINGLE VIEW OF THE CLIENT

As noted, there are over 800 grant and contribution programs delivered by 50 federal departments and agencies. Our consultations and discussions revealed a number of problems that arise from the government’s inability to gather and maintain a single view of the grant and contribution client. This causes frustration for both recipients and program managers.

The major problems we observed are as follows:

- Most of these programs are administered independently of one another. Their terms and conditions, and their *Results-based Management and Accountability Framework* (RMAF) and *Risk-based Audit Frameworks* (RBAF) documents, are usually quite distinct.
- Information about these programs is often not shared, even within the same department.

- Frequently, an applicant for funding from different programs must provide the same information several times.
- Often the recipient must issue similar reports to many different program managers and submit to several audits.
- In some cases, funding recipients that have been funded for ongoing projects are obliged to re-apply annually and are then processed as though they were first-time applicants.

The panel believes these kinds of problems reflect a government-centric as opposed to a citizen-focussed approach to information sharing.

While it is neither desirable nor feasible to try to combine all federal programs into one large transfer payments program, it is desirable—and workable—to establish an information-sharing regime across programs and departments so that an applicant or client need report or provide information only once. This information could then be used for however many purposes are necessary, thereby reducing the time and effort required by clients to deal with the government. It would also reduce duplication and redundancy, and lighten the reporting burden on applicants and recipients.

This ‘single view of the client’ is focussed on efficiency and on government presenting a single, coherent face to the applicant, whether funding is sought from several programs or from several departments.

In theory, this approach to grants and contributions could be extended to cut across different orders of government (i.e., to include provincial and territorial programs as well). This is already the case in a number of programs aimed at individuals.

### Recommendations

- 6) To achieve a ‘single view of the client’ the Treasury Board of Canada Secretariat and concerned departments should improve horizontal coordination of program administration within and across departments.
- 7) The Treasury Board and its Secretariat should, to the extent practicable, and in cooperation with other orders of government, seek to harmonize federal, provincial and municipal information, reporting and audit requirements for grants and contributions.

## STREAMLINED APPLICATION PROCESS

Cutting the red tape involved in the process of applying for federal grants and contributions is one of the most straightforward changes that can be made to the current grant and contribution regime. The process needs to be made simpler, more transparent and faster for all concerned.

“The contribution agreement process is brutal. I would like to see budgeting formats that eliminate the need for quarterly accounting. I would like to see that, if my project date ends on March 31, that the granter honours its commitment of needing the final report for the project within 60 days after March 31, and not that they need the report on March 31, just because it is their year end and it is more convenient for them. I would like to see mandatory payment within 30 days after approval for a grant. We have now waited over four months, our agreement is still not finalized and we have no payment for the project.”

(RECIPIENT COMMENT)

### Recommendation

- 8) To improve the system for managers and recipients alike, the Treasury Board of Canada Secretariat and departments should take immediate steps to simplify and make more transparent the grant and contribution application process by reducing the number of steps, making greater use of common forms, simplifying information requirements and using electronic technologies for submissions and follow-up communications. Where appropriate, departments and agencies should be encouraged to use trained program officers to assist applicants in understanding and accessing the system.

## BETTER SERVICE

Better service to Canadians is a stated government objective, and the panel believes this objective should be reflected in the design and management of grant and contribution programs.

For each program, there should be a clear set of service standards that are directly related to the administration of the grant or contribution (such as speed of decision on applications, clarity of criteria and reporting requirements, and timeliness of payments). These standards should guide the actions of federal administrators and clarify the expectations of recipients. To meet service standards, public servants need to be supported. It is unfair and unworkable to expect them to provide better and faster service if the policy and administrative framework in which they work impedes success.

The panel notes that service standards and timelines demand attention not only by public servants, but also by ministers and their staff.



### Recommendation

- 9) Selected lead departments and agencies, in collaboration with the Treasury Board of Canada Secretariat and recipients, should publish clear service standards for grant and contribution programs using plain language that can be understood by all parties. Service standards for selected departments should be available within 18 months, and all departments and agencies should develop service standards within three years.

## INFORMATION SHARING

Sharing information among departments and agencies is not always simple. Methods of information collection and storage vary, and procedures and systems for sharing must be developed and regularly modified. In addition, the sharing of information regarding a recipient's grant and contribution funding history would require the use of a common identifier and could well involve privacy issues. One common identifier that is already in broad use at the federal and provincial level is the business number, a unique identifier for all for-profit and most non-profit organizations. The business number, which began as an identifier for tax purposes, has been adopted for a variety of other government uses.

### Recommendation

- 10) The Treasury Board of Canada Secretariat should clarify with the Office of the Privacy Commissioner the privacy issues related to the sharing of recipient information among departments to ensure that relevant information about federal investments in grants and contributions is available across government. This clarification should explore such issues as use of the business number and recipient consent for information sharing.

Information on results is important. How it is gathered is equally important. Too many data are requested too frequently, based on the presumption that more information is better. This can impose an unnecessary administrative burden on the recipient. Some departments have addressed this issue by adopting more focussed expectations regarding data collection.

### Recommendation

- 11) The Treasury Board should modify policy development, program design and evaluation practices to ensure that evaluations measure program-related objectives and outcomes that are well-defined and realistic. Data collection and reporting requirements should be specified accordingly.

## FUNDING

### *Multi-Year Projects*

The panel has learned that, in many cases, multi-year projects are not funded on a multi-year basis. Instead, although it is clear the project will endure for several years, the recipient must reapply regularly to sustain funding. Each such application means awaiting a decision on renewal, so that often the project itself is interrupted through lack of funds. These interruptions are not only disruptive in program terms, they can be very costly, in that recipient organizations are obliged to lay off staff toward the end of the fiscal year, only to rehire them a month or two later.

“Longer term funding is the fundamental issue for many businesses and not-for-profit organizations [...] Not-for-profits [...], live hand to mouth as if they are doing something wrong, almost begging for money. Government needs to state its priorities for the next five years in business and not-for-profit, put a sunset clause on funding and fund so that local organizations can see how everything is connected and understand the big picture.”

(RECIPIENT COMMENT)

The panel suspects that this practice of annual renewals is intended to add a level of control over multi-year projects. In the panel's view, however, this approach is misguided. Where the project or activity to be funded is multi-year in nature, the funding profile should match it to the extent possible (at a minimum for a three-year duration). This is subject of course to possible mid-course correction, but these considerations do not detract from the need to provide multi-year funding in these cases, as indeed several departments do already.

Government departments receive annual appropriations from Parliament, which may increase or decrease available budgets for grant and contribution programs. It is standard for grant and contribution agreements to include a clause to the effect that funding is ultimately dependent on the availability of appropriated funds and Treasury Board approval or renewal of a program. While this constraint is real, it need not prevent a department from entering into a multi-year funding arrangement with a recipient where the project being funded is itself multi-year in nature. After all, it is in the interest of the federal government to fund projects that are well managed and efficiently executed. Unnecessary interruptions in funding support neither objective.

Multi-year funding is practised by some departments and agencies and not by others. Although Treasury Board policy does not prohibit multi-year funding, what we observe in many cases is a decade or more of established practice in departments that has become as iron-clad as if it were a Treasury Board rule.

The panel recommends that it should be standard practice across government to fund approved projects or activities from their launch to their conclusion, or at the very least for three years.

The panel further recommends that corresponding attention be paid to the funding requirements of the federal granting agencies, such as the research granting councils and the Canada Foundation for Innovation that, for good reason, already offer multi-year funding to the recipients of their funding programs. Those agencies would be in a much better position to plan and manage their granting programs if they were recipients of comparable multi-year funding from the government.

### **Recommendations**

- 12) The Treasury Board should, through its policy and decisions, encourage multi-year funding of projects where projects or activities are multi-year in nature.
- 13) Similarly, the Treasury Board should encourage multi-year funding of the federal granting agencies that offer multi-year funding to their own recipients.

### ***Funding Agreements***

The key document between the recipient of grant and contribution funding, and the program administrator is the funding agreement. The funding agreement is made pursuant to the program design set out in the terms and conditions of the program. Several of these funding agreements impose unnecessary restrictions on the use of funds. In particular, the transfer of spending from one cost category to another often requires a special approval by the funding department, which is time-consuming and inefficient.

### **Recommendation**

- 14) The Treasury Board should encourage a reduction in the number of cost categories in funding agreements and allow recipients greater latitude to shift funds among categories.

### ***Core Funding***

In past years, the Government of Canada gave grants to certain organizations to support their overhead costs. These grants were termed 'core funding.' The issue of core funding applies largely to recipients that have limited sources of revenue and therefore limited means of sustaining an organizational core. The government stopped this practice of core funding some years ago because it was felt that it could be seen as preferential or as an inadvertent funding of political advocacy.



While there is no explicit Treasury Board prohibition on the funding of core organizational costs, the issue remains a concern for many organizations that wish to maintain their on-going capacity to deliver programs and services. Inevitably, many grant and contribution recipients are compelled to allocate some of their project funding to support overhead expenses. Not surprisingly, the lack of core funding has threatened the stability of several community non-profit organizations whose services the government needs.

### Recommendation

- 15) The Treasury Board should encourage funding departments and agencies to revisit the issue of whether and under what circumstances core funding is warranted to supplement project-specific funding.

“We found that despite the long-term nature of core programs and the continuing relationship between departments and recipients, departments still require recipients to submit annual applications. This requirement results in added administrative costs for recipients and wasted departmental time and resources. Multi-year agreements, which take into account appropriate risk factors and previous experience with the recipient, would eliminate re-application costs.”

OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL OF  
CANADA, MANAGEMENT OF VOTED  
GRANTS AND CONTRIBUTIONS, REPORT  
OF THE AUDITOR GENERAL, 2006

### *Eligible Expenses*

Some contribution agreements limit the eligible expenses that may be reimbursed to those that are incremental and associated only with the particular project being funded. As a result, expenses related to office space, permanent staff or other costs may not be included as part of the arrangement.

This practice of only reimbursing marginal expenses makes sense in certain conditions, e.g., if the recipient organization has several sources of revenue and the project being funded is only one of several funded activities. There are many cases, however, where federally funded projects may constitute most of the recipient's activity and comprise most of its funding. In such cases, refusing to cover program-related overhead expenses in the contribution agreement is both unfair and counterproductive because it effectively leaves the recipient organization underfunded and less likely to perform well.

### Recommendation

- 16) The Treasury Board should establish as a principle that, to the extent that the policy objective underlying the grant or contribution program is the delivery of federal programs through a third party, funding levels should reflect the full cost of program delivery.

## TWO GRANT AND CONTRIBUTION SUCCESS STORIES FROM ATLANTIC CANADA

### The Community Action Program for Children (CAPC) and the Canada Prenatal Nutrition Program (CPNP)

The Community Action Program for Children (CAPC) and the Canada Prenatal Nutrition Program (CPNP) are two distinct and complementary programs funded by the Public Health Agency of Canada (PHAC) that provide funding to community-based groups and coalitions across Canada.

CAPC provides access to programs and services that promote the health and social development of children from birth to six years of age and their families facing conditions of risk. Currently, there are 465 CAPC projects operating in more than 3,000 communities in Canada.

CPNP funds community-based initiatives that promote public health and reduce health disparities affecting pregnant women and their infants. The program provides food supplementation, nutrition counseling, breastfeeding support, education, referral and counselling on lifestyle issues. Approximately 330 projects are operating in 2,000 communities across the country.

In many communities, PHAC provides CPNP funding to CAPC recipients. There are a number of benefits to having both programs run as one. For example:

- CAPC provides the administrative infrastructure to support CPNP which enables CPNP to focus its limited resources on programming and evaluation activities;
- CAPC and CPNP often work with the same partners and having both programs at the table enables better integration and coordination of discussions and decisions on issues related to pregnant women, children and families within communities; and
- they provide a continuum of support to at-risk children (and families) prenatally and up to age six.

PHAC Atlantic Region has made considerable efforts in response to recipients' concerns about the multiple monitoring and reporting requirements of CAPC and CPNP projects. As a result, regional staff, in collaboration with funded projects and provincial governments, have developed an integrated evaluation and reporting system. The results of these efforts include the following:

- there is a common evaluation framework (outcomes, indicators and data collection tools);
- recipients are more motivated to evaluate and take ownership of the process and results; and
- data are collected by projects for both regional and national purposes, which eliminates duplication.

*continued on next page*

The results of allowing recipients to submit one reporting and evaluation report instead of two include:

- less administrative work for projects;
- more consolidated information about the results of the work related to PHAC's investment in children and the impact on children, families, communities and the institutional/government system as a whole;
- more strategic and broader insight into the benefits and challenges of engaging at-risk families early and providing a continuum of support to families and communities; and
- better knowledge transfer and promotion of the work of the project.

## RISK MANAGEMENT

The panel frequently heard that the Treasury Board policy framework for grant and contribution programs is overly rigid and that the government is inclined to try to impose a 'one size fits all' approach on recipients. As a general point, rigidity in program administration was often reported by respondents in our consultations.

A close reading of the written Treasury Board policies that affect transfer payments reveals that there is explicit provision for flexibility in establishing reporting requirements as well as many other aspects of the policy that affect recipients. These provisions, however, are lost in a mass of other admonitions and requirements in a policy framework so dense and inconsistent that the rules are poorly understood by departmental program managers and even by Treasury Board officials. Small wonder that in a risk-averse culture, little flexibility is allowed or expressed.

In the current environment of risk aversion, little management of risk finds its way into grant and contribution administration, although some departments and agencies (for example, the Atlantic Canada Opportunities Agency and Canada Economic Development) have developed quite sophisticated and practical methodologies. Sensible administration of government programs means establishing a control framework that is variable and sensitive to degrees of risk. The framework should reflect the conscious weighing of the costs of controls versus (a) administrative costs and (b) losses in program effectiveness.



“Because risk cannot be eliminated, the challenge for funders is to be clear about their risk-tolerance levels, develop processes that permit the selection of funding opportunities that are a ‘fit’ with these levels, and then negotiate the least invasive controls and conditions required to achieve a balance of oversight and flexibility.”

PAN-CANADIAN FUNDING PRACTICE  
IN COMMUNITIES: CHALLENGES AND  
OPPORTUNITIES FOR THE GOVERNMENT  
OF CANADA, CANADIAN COUNCIL ON  
SOCIAL DEVELOPMENT, MAY 2006

### Recommendation

17) The Treasury Board of Canada Secretariat should develop a risk management approach for grants and contributions that tailors the nature of the oversight and reporting requirements to the capacities and circumstances of recipients, and complements their existing reporting processes. The panel believes these conditions should include, but not necessarily be limited to, the following:

- the amount of money involved;
- the complexity of the uses to which the money is to be put (e.g., conditionality);
- the established management credibility and track record of the recipient;
- the sensitivity of the project/program; and
- the size and capacities of the recipient organization.

If properly implemented, these changes would achieve the benefits of an ‘accreditation’ model for recipients as proposed by several respondents during our consultations.

## REPORTING AND ACCOUNTABILITY REQUIREMENTS

A common theme throughout the panel’s review has been the excessive and apparently redundant reporting required at every step of the grant and contribution process—duplicative audits, repeated performance reports, the obligation to collect data for apparently obscure reasons or to measure results even where these do not seem measurable.

The panel found it ironic that although so many data are collected, and so many reports required, it has proven very difficult to cull from all this information any useful baseline data on grant and contribution expenditures. Something is clearly amiss.

### *Reporting Requirements*

Those who receive federal funding must report on what was done with those funds, and whether they have achieved the results intended. From time to time, recipients must undergo an audit to verify that the funding agreement was properly observed.

**“Monitoring and reporting requirements are often redundant.”**

OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL OF  
CANADA, MANAGEMENT OF VOTED GRANTS  
AND CONTRIBUTIONS, REPORT  
OF THE AUDITOR GENERAL, 2006

It is the panel's view that reporting should be done in a streamlined way and should not be demanded at different times by different program managers. Managers in different programs and in different departments and agencies should be able to obtain access to needed information that is already in the possession of the federal government, without having to request it repeatedly from the recipient.

#### Recommendation

- 18) The Treasury Board and departments should modify monitoring and recipient reporting requirements in the policy framework for grant and contribution programs to ensure that they are not duplicative or redundant and that they are clearly connected to a demonstrable need.

### *Streamlined Financial and Program Reporting*

With proper coordination and streamlining between programs, the various reporting requirements of multiple programs should be consolidated and satisfied through a single audit exercise. In cases where more than one department is involved in funding the recipient's activities, this could be done through a single designated department.

This approach is already followed in some cases where more than one department is funding a recipient for a single project. In addition, this single audit approach should be coordinated across multiple projects that a recipient may be carrying out for several departments. The point is to achieve meaningful control without imposing a burden of excessive cost on the government or disruption for the client.

**“Issues of accountability, performance assessment, complexity, flexibility, and funding distribution can be daunting. Dealing effectively with one issue often aggravates another, creating a series of dilemmas and trade-offs for which no perfect solution exists.”**

TIMOTHY J. COLAN, GRANTS MANAGEMENT  
IN THE 21ST CENTURY: THREE INNOVATIVE  
POLICY RESPONSES, 2005

This requirement for single audit is especially important in the case of contribution agreements with other governments. It is unnecessary and redundant for the federal government to impose its own audit requirements on another order of government that has a demonstrated capacity to carry out high-quality audits for the program in question. There should be more appropriate ways to integrate and collaborate in meeting audit objectives to avoid duplication and unnecessary burden on these recipients.

### Recommendation

- 19) The Treasury Board of Canada Secretariat and departments should encourage and facilitate cross-departmental, consolidated audit planning for recipients engaged in projects funded from multiple programs. This is especially important in the case of intergovernmental contribution agreements.

“Systems seem to be designed on the assumption of dishonesty, hence the need for detailed monitoring. Perhaps a better starting point would be that most organizations that apply are honest and their reluctance to account stems from overworked staff rather than deceit.”

(RECIPIENT COMMENT)

### Accountability Documents

A second problem with policy and program design is that each grant and contribution program is defined and assessed by a number of government-approved documents.

- The *terms and conditions* of a program define the program objectives, what may be funded, who the eligible recipients could be, and what costs would be covered.
- The *Results-based Management and Accountability Framework* (RMAF) and the *Risk-based Audit Framework* (RBAF) define respectively the approach to be taken to evaluate the program and the approach to be taken regarding audit.

Our consultations revealed that these documents are often needlessly complex and confusing. There is a general consensus that they are often unusable in practice and

offer little guidance to program administrators or to recipients. The documents are also expensive and time-consuming to prepare.

While the intention behind these planning and reporting documents was to improve clarity and precision, the result has been the opposite—delay and confusion. The panel has heard no persuasive defence of these cumbersome and complex procedures. They should be greatly simplified and to the extent possible be developed in consultation with recipients to support a shared understanding of program objectives and performance expectations.

### Recommendation

- 20) The Treasury Board should replace the current *Terms and Conditions*, *Result-based Management and Accountability Framework* (RMAF) and *Risk-based Audit Framework* (RBAF) documents with simplified documents (or a single document) flexible enough to accommodate program and project differences and focussed on realistic, determinable objectives. This document (or these documents) should be developed through a consultative process involving internal and external stakeholders.



## AUDIT AND EVALUATION

### *Frequency*

Everyone would agree that federal expenditures should be audited, including grant and contribution payments. This is done at several levels.

- A *recipient audit* is an audit by the program administrator to ensure proper adherence to the funding agreement. An external auditor may perform this function.
- The *Internal Audit* group of a department audits the program administration's adherence to the terms and conditions of the program and the various federal policies that apply.
- The *Auditor General of Canada* may conduct audits.

The latter two types of audit usually do not involve recipients, but they may. The panel heard of cases where recipients were subjected to audit several times in a year, especially if they had received funding from more than one program (even within the same federal department). This is excessive and unnecessary.

### Recommendation

- 21) Recipients should be subject to audit by the federal government no more than once a year, regardless of the number of funding agreements in place. (Exceptions would apply where a need was identified for follow-up action, e.g., forensic audits.)

### *Risk-Based Audit*

According to Treasury Board policy, audits should be risk-based, but our consultations suggested that the frequency of audits is higher than necessary.

### Recommendation

- 22) The Treasury Board should encourage departments to perform a regular series of random audits, based on the annual financial cycle of the recipient organization and a department-wide risk assessment of the organization.

### *Evaluation*

One of the most important exercises in program management is program evaluation. In the present context, this means the periodic attempt to determine the overall success of a grant and contribution program. Has the program achieved its intended purpose? Have the policy objectives been met? Should the program be changed or phased out?

“Government departments are now evolving to become very centralized, controlled environments becoming more and more difficult to partner with in the development of innovative projects. Their unwillingness to take any risks is resulting in the mentality of being afraid to cross the street on a green light in case they might get hit by a car. In their own paralysis, they force this same controlled and centralized management structure on the communities and the projects that are trying to serve the communities with very mixed results.”

(RECIPIENT COMMENT)

According to Treasury Board policy and the *Federal Accountability Act*, an evaluation of a grant and contribution program must be performed every five years. Depending on the complexity of the program, this can be a considerable undertaking. To prepare for the eventual program evaluation, the funding agreement often requires that recipients regularly collect and report data that are not directly related to the project’s objectives.

The panel understands that program evaluation is evolving toward broader studies that go more deeply into the utility of whole program areas, as opposed to the relatively *pro forma*, program-specific evaluations that have been required in recent years. The latter may not be individually very costly, but collectively they are very expensive and represent an enormous burden on recipients at very little value to government.

#### Recommendation

- 23) The Treasury Board should implement the provisions of the *Federal Accountability Act* regarding five-year reviews of the relevance and effectiveness of grant and contribution programs in a cost-effective manner such that in-depth evaluations are focussed on larger program areas, and data collection and reporting requirements are reasonable and demonstrably relevant to meaningful program evaluation.

## FIXING BUSINESS PROCESSES

Whether a department or agency is able to administer its grant and contribution programs nimbly depends on several variables. Not all programs are the same, and it is obvious that some funding decisions will take more time to consider than others.

The panel is convinced, however, that an important cause for delay and poor service in the administration of grant and contribution programs lies in the cumbersome business processes that underlie every step of the decision chain—from the initial communication regarding a program, through application, information collection, assessment, approval, and subsequent reporting.

For many programs, a thorough analysis of the business processes that underpin the delivery of their grant and contribution programs could not only improve immediate performance but also provide important lessons for all federal grant and contribution programs.

#### Recommendation

- 24) The Treasury Board of Canada Secretariat, in collaboration with selected departments and agencies, should conduct a thorough review of services and processes used to deliver programs of grants and contributions. This review should reveal opportunities for improved service and efficiency as well as successful practices from other programs. The government should validate findings from this review with a limited number of departments through 'proof of concept' projects. The first wave of business process reviews and validations should be completed within three years. The findings from this review and validation would inform the longer-term implementation and program of change.

## DATA IMPROVEMENT

As noted, departments and agencies collect great amounts of data on all their spending. This is required for financial reporting and display in the Public Accounts of Canada and in the Estimates process through the production of departmental reports on plans and priorities, and departmental performance reports.

Few countries report on their annual spending as comprehensively and as quickly as Canada. Yet, for all the masses of grant and contribution expenditure data collected, the information is remarkably difficult to analyze, primarily because it is not coded or organized in a way that permits an across-government categorization of these expenditures. For example, it was difficult for the panel to obtain basic information on recipient categories, the size of transfer payments and the extent to which organizations received recurrent funding.

Grant and contribution expenditures are an important vehicle for federal policy and should be easier to analyze. This would be greatly simplified if a standardized and meaningful coding system were developed and applied at the time that payments are recorded.

#### Recommendation

- 25) The Treasury Board of Canada Secretariat and the Receiver General should develop a standardized coding system to categorize grant and contribution expenditures. This will facilitate improved analysis, consistent reporting and improved horizontal management of programs.



## POLICY FRAMEWORK

The panel believes the government can start the process of reform by creating a new written policy framework for the administration of grants and contributions, using the recently-revised draft Treasury Board *Policy on Transfer Payments* as a starting point. The new framework should be citizen-focussed, in that it should more strongly differentiate among the varying circumstances and needs of various client groupings, and recognize their different relationships with the federal government.

### Recommendation

- 26) The Treasury Board of Canada Secretariat and the Office of the Comptroller General of Canada should work with departments (or clusters of departments) that deal primarily with particular recipient groups to develop a differentiated transfer policy framework that defines the continuing role of the Treasury Board and its Secretariat in relation to the delegated responsibilities of the department. This process should include continuing engagement with the recipient community and a determination to achieve streamlined reporting requirements.

## EQUIPPING MANAGERS FOR CHANGE

The development of know-how within the federal government is a key ingredient for success. Too often, confusion and uncertainty have underlain poor practices and poor results. Program administrators and recipients should have the tools and training they need to make good decisions and to perform efficiently. When they seek guidance it should be available.

### Recommendations

- 27) The Treasury Board of Canada Secretariat should establish a centre of expertise in the Government of Canada, with an advisory board of departmental funders and program recipients, to assist departments in sharing best practices related to the application and administration of grants and contributions, and to promote innovation in program administration.
- 28) The Treasury Board should encourage government-wide training programs targeted at all relevant public servants, including program officers, comptrollers, audit and evaluation personnel, as well as senior managers responsible for the administration of transfer payment programs. Development costs should be centrally funded and programs administered by the Canada School of Public Service.

“[...] Various requirements, including multiple audits, demonstrating eligibility for funding, and reporting on recipients’ results can impose a heavy financial and administrative burden [...] Departments have yet to streamline their management of grants and contributions in a way that would resolve those concerns.”

OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL OF CANADA, MANAGEMENT OF VOTED GRANTS AND CONTRIBUTIONS, REPORT OF THE AUDITOR GENERAL, 2006

## TECHNOLOGY

Systems and processes are important in government, but improvements in the administration of grant and contribution programs will not be achieved solely by the use of information technology.

The panel does *not* recommend the launch of a vast program of information technology redesign. These initiatives have a record of being expensive and involving a long time from design to implementation. Rather, we believe that technical solutions already exist within various departments and agencies that can inform the administration of grant and contribution programs and contribute to better administration.

One way in which technology can greatly benefit recipients is by making it easier for them to be informed electronically about both programs and the status of individual applications.

### Recommendations

- 29) The Treasury Board of Canada Secretariat should act in partnership with lead departments to improve the current system of recipient access to information about grants and contributions, including web-based notices, email alert systems, keyword search capacity, electronic application processes, electronic tracking processes (for status of project files) and improved posting of policies and guidelines.
- 30) The Treasury Board of Canada Secretariat should collaborate with key departments to improve the electronic interface with governments through a portal or portals (such as MERX and Strategis, which support Canadian small and medium-sized enterprises, or Grants.gov and GrantsLink which support applicants for government support in the United States and Australia, respectively). The access system could be built by expanding existing federal portals, building a new portal, or by further funding a sector portal such as the Community Non-Profit Gateway.

## HOW GRANT AND CONTRIBUTION ADMINISTRATION COULD WORK IN FUTURE:

### Providing Support for Research and Development to a Firm in a Small Town

The genomics industry in Canada has been growing rapidly in recent years and is well positioned in the global market. A firm in a small town relies heavily on federal repayable contributions as part of the applied research and development necessary in the pre-commercial phase of product development. These funds help the firm enter the marketplace quickly and deliver new products to customers within a few weeks of orders being received.

The firm seeks support for a new process that it believes will improve the accuracy of genomics measurement devices and, to this end, has prepared a contribution application for \$300,000 from Industry Canada, repayable over 18 months. Time-to-market is a crucial consideration and the use of Industry Canada's newly developed business portal could give the firm a reasonable chance of being first to market with the new product, helping to grow its export sales.

The firm's application is submitted electronically, drawing on information from previous applications. The software behind the portal can advise the firm immediately if it is eligible for funding from this particular source. This immediate feedback enables the firm to advise its bank that the application is in process and has qualified at the first level. This, along with knowledge that the approval process service standard for Industry Canada is three weeks, allows the bank to prepare paperwork so that once the approval is finalized a line of credit will immediately be provided. These few weeks will make a substantial difference in getting product to market prior to the annual Genomics Show.

The 'deliverable' for the contribution, which will flow from the refined production technique being funded, is a 10 per cent improvement in the accuracy in the firm's suite of devices and a reduction in production costs by 5 per cent. Although the company anticipates that this increased accuracy, combined with lower costs, will move its product to number one in the marketplace, increase sales by 15 per cent and lead to the hiring of 35 new employees over the next two years, these results are dependent on factors outside the company's direct control. The *accountable* deliverables for the purpose of the contribution agreement are the 10 per cent increase in accuracy and the 5 per cent reduction in production costs, verified by audit.

At Industry Canada, the business portal allows the program manager to review the application in light of other funding the firm has received and to identify any outstanding issues that must be addressed prior to receiving final funding approval. The program manager and the applicant exchange information through the secure section of the portal to clarify all outstanding issues in order to process the contribution within the service standard time frame. Once the application is approved, the confirmation is transmitted to the bank to allow funding to flow to the firm without delay.

*continued on next page*



With the contribution approved and the agreement drawn up, the repayment schedule is developed in partnership with the recipient. Should the firm not be able to comply with the scheduled repayments, it must notify the program manager in advance so that adjustments can be made. Should the firm fail to notify the government prior to a missed payment, it is noted in their profile and this fact will affect future funding.

Upon completion of the project, the firm is required to expand its annual audit to include this project and to submit supporting documentation indicating the difference government funding has made in the cost of its product, the delivery of the project and the jobs created due to increased sales.

**Comment:** *In this idealized scenario, there is accountability for funding and deliverables. The business is able to obtain access to government resources in a timely manner and shorten its time-to-market. This benefits the local economy through new employment and the potential for future growth in this area.*

## IMPLEMENTATION

The panel is advocating continuous improvement of the federal government's approach to grant and contribution programs, a process that should involve the continuing engagement of concerned departments and agencies and ongoing dialogue with the recipient community. Such an approach is ambitious but feasible.

### *A Vanguard for Change*

Departments and individual programs are in differing stages of readiness to participate in these improvements. In moving forward, it makes sense to take advantage of those that have already established best practices or that are otherwise prepared to act quickly.

#### Recommendation

- 31) The Treasury Board of Canada Secretariat should assemble clusters of relevant departments to form a vanguard for change, starting with the business process review (recommendation 24) which includes early implementation of recommended changes. Selection of these departments should be based on:
  - a. their degree of engagement in grant and contribution programs;
  - b. their current capacity for change; and
  - c. the preparedness and capacity of senior management to set an immediate direction for change.

## FINANCIAL COMMITMENT

### Recommendation

- 32) The Treasury Board should create a fund to be disbursed over four years to support leadership by the Treasury Board of Canada Secretariat of the change process in government, including support for:
- a. the creation of the above-mentioned centre of expertise (recommendation 27), aimed at the identification and promotion of best practices and improvements in the grants and contributions system in government;
  - b. the Treasury Board of Canada Secretariat-led Business Process Review recommended above;
  - c. departmental process reviews, systems and training; and
  - d. easier-to-access web portal capability that would link applicants to federal programs and also, over time, to programs operated by other levels of government.

## HOW GRANT AND CONTRIBUTION ADMINISTRATION COULD WORK IN FUTURE:

### Providing Literacy Supports at a Women's Shelter

The Community Women's Shelter is a non-profit organization in an isolated town. It receives modest sustaining funding from the municipality and the province to provide shelter and safety for local women and their children who are victims of domestic violence. The Shelter relies on federal contributions, most frequently from Human Resources and Social Development Canada (HRSDC), to develop literacy learning tools responsive to its clients needs.

The Shelter's services are provided by its executive director, a small paid staff and community volunteers. It has a volunteer board, including professionals in law and finance, and other community leaders.

The executive director, in consultation with her board, develops an application to HRSDC for \$125,000 for an 18-month literacy support project. The application is submitted electronically, drawing effortlessly on information from previous applications on the password-protected part of the HRSDC grants and contributions portal. The department's service standard calls for a decision on the application within eight weeks and the executive director can track the progress of the application online. In case of delay within government, the executive director is confident that there is a process to fast-track her application to make up for the delay. Her organization can now plan with confidence that they will be informed of the outcome of the application process well in advance of the project's proposed start date, so that staff can be hired in a cost-effective manner. Resources previously spent on follow-up calls and meetings to understand the application process and time taken to complete applications manually and to make alternative arrangements while waiting for funding decisions are now used to help women at the Shelter.

*continued on next page*

Behind the scenes, the federal program manager determines that part of the proposal falls outside the HRSDC literacy program. The program officer has access to the government's database of programs for this type of activity and finds that the Aboriginal component can be funded under an Indian and Northern Affairs Canada program. This information is provided to the applicant. The \$125,000 project is approved and a signed funding agreement is sent to the applicant for approval.

Once the contribution is approved, the simple, user-friendly funding agreement clearly states the well-defined, practical deliverables: such as the training of 30 community volunteers to support literacy upgrading at the shelter for 100 women. As determined under the risk assessment, a requirement of the funding agreement is that the executive director electronically submit a semi-annual narrative report on planned activities to the program manager, along with a financial report. If concerns arise, the program manager visits the Shelter and helps identify administrative problems or organizational issues that need to be addressed through capacity-building workshops (e.g., bookkeeping training for a staff member). It is understood that these remedial measures must be addressed within an agreed time frame for project funding to continue. These checkpoints, combined with the submission of the annual audited financial statements prepared in concert with the Shelter's regular audit process, are reported to the Shelter's board of directors and HRSDC, as they may affect current or future funding. Addressing these concerns immediately will enable the Shelter to stay in good standing so that additional project funding will be accessible in the future. A letter from the board chair, describing actions taken to address issues raised in an audit is required within three months of the end of the fiscal year. The Shelter must also post the executive director's quarterly narrative report on its website identifying project accomplishments and inviting comments from the community.

Upon completion of the project, an evaluation may be undertaken by the department with recommendations for any improvements in administration. Once approved, these recommendations are electronically recorded in the Shelter's profile on the departmental website for reference by government officials in all departments when considering future funding applications. All departments have easy access to this information through a common identifier assigned to each recipient doing business with the government.

**Comment:** *In this idealized scenario, there is accountability for funding and deliverables to government, as well as to the community; there are opportunities to improve administration should issues arise; and funding is available in time for efficient administration over the appropriate time frame, leading to more resources going to service provision and less for administration.*





## IV. Concluding Comments

### BEST PRACTICES

The panel does not want our criticisms of the current situation or our various recommendations for change to be read as implying that there is nothing positive in the government's administration of grants and contributions. Indeed, we were struck during our consultations by the fact that a number of departments and agencies—notably the four regional development agencies but also some larger entities such as Service Canada—have taken major steps to simplify and improve their grant and contribution programming. Each, in one way or another, has already done many of the things that we are recommending, for example:

- adopting a citizen focus;
- simplifying the application and approval process;
- setting service standards;
- using technology to facilitate client access to programs;
- tailoring reporting requirements to the size and purpose of the contribution, as well as the capacities of the recipient; and
- avoiding excessive or duplicative audits.

It was the evidence of these good practices that prompted our recommendation to the President of the Treasury Board to take more systematic notice of what is already being done, and to share those innovative approaches across government. There is much to be learned from current practices and much good to be achieved through their wider application.

### MANAGEMENT CULTURE

The issue of management culture emerged during our consultations and it provoked a good deal of reflection within the panel. We recognize that the federal government is Canada's most complex work environment, and that there are many reasons why things are the way they are today. We know that our report represents but one vector in a multi-vector universe, and we are under no illusions that our conclusions and recommendations—by themselves—will bring about comprehensive change.

But we also believe that a process of review as extensive as ours, touching as it has nearly 2,000 individuals inside and outside government who are involved in one way or another with grants and contributions, cannot but reveal some

important truths. One of them is that the present management culture in government is not conducive to the effective and efficient administration of grants and contributions. It is far too risk-averse, involves too much meaningless process and red tape and has resulted in a situation where the recipients of federal grants and contributions are treated as beneficiaries rather than partners in an enterprise for the public good.

Respect for the client must surely be the starting point for a proper understanding of grants and contributions. If we regard these programs as discretionary benefits conferred on an undeserving and untrustworthy clientele, then we have started off on the wrong foot. It is this sort of attitude that leads to excessive controls, costly and unnecessary audits, and requirements for reports that no one will ever read. But if we treat clients as partners in the pursuit of shared objectives, we can achieve lasting improvements in administration and in program results.

The present culture of over-control does nothing to strengthen accountability. Indeed, the sheer complexity of the current 'web of rules' serves only to confuse accountability and frustrate managers and recipients alike. More rules do not make better rules, and no amount of central regulation will forestall all wrongdoing, or prevent people from making mistakes. Rather, the task is to control the risks of error through a modern and streamlined system of risk management. Accountability is strengthened when compliance rules make sense and are established at a level that corresponds to risk and need.

The government needs more business-like rules and requirements—ones that make intelligent distinctions among different programs, needs and risks. It requires rules that reflect an awareness of their effects on clients and that strengthen accountability by making it clearer and more effective.

## TAKING OWNERSHIP

We are confident there is receptivity in the Treasury Board and the Treasury Board of Canada Secretariat to sensible changes that will improve efficiency while strengthening accountability. We have no doubt that the President of the Treasury Board and his officials will be capable of showing the system-wide leadership that is essential to effective change over the medium and longer term. But leadership from the centre of government is not enough to sustain the kinds of changes we are proposing. The Treasury Board, after all, is not the only institution responsible for the web of rules; departments and agencies themselves have erected additional systems of control and reporting. It is there that the management culture of the government resides and from there that culture change will have to come.

This is why the panel recommends that the government start forthwith along the path of change with ‘proof of concept’ projects involving clusters of relevant departments and agencies. These institutions are responsible for the programs of grants and contributions, they are closest to clients and they know best how to innovate in ways that will improve service while enhancing real accountability. We are therefore encouraging those departments and agencies to take ownership of this process of change and to involve the recipient organizations and communities in the process. It is only when clients are treated as allies—as part of the solution rather than part of the problem—that the government will be able to bring about lasting and positive change to its administration of grants and contributions.

## GETTING ON WITH THE JOB

Our last concern is, of course, with implementation. No panel wants to see its report simply read and then shelved. The need for change is obvious to all who have looked at this problem—not only this panel, but the Auditor General of Canada, parliamentary committees and the many other authors and review teams that have examined these issues in recent years.

The fact that there is much to be done, in many different dimensions of government activity, should not lead one to the conclusion that the task is simply too large or too difficult to undertake. Rather, it should lead to the conviction that it is time to begin.

As can be seen in the timelines set out in Appendix 2, quite a lot can be done immediately, by the Treasury Board of Canada Secretariat and/or by the funding departments and agencies. On other issues, more work is required, but here again, decisions should be possible within no more than 18 months. And with these steps under way, the relatively few problems requiring significant further work can proceed at a reasonable pace.

Some things in government are difficult, but improving the administration of grants and contributions should not be one of them. We simply have to recognize the problem and get to work.



# Appendix 1: Terms of Reference

(as published in June 2006)

Through the *Federal Accountability Act* and its Action Plan, the Government of Canada is bringing forward specific measures to help strengthen accountability and increase transparency and oversight in government operations.

The Action Plan aims to strike an appropriate balance between oversight and flexibility. The goal is to create a policy that helps ensure the achievement of desired outcomes, improves accountability and encourages management efficiency. Accordingly, the government is establishing an independent panel to review and make recommendations on the implementation of the draft Treasury Board *Policy on Transfer Payments*.

## MANDATE

An independent panel will be mandated to provide advice on how to achieve strong accountability for the funds spent on grants and contributions, under the draft Treasury Board *Policy on Transfer Payments*, while allowing for their efficient management and effective access to them.

This mandate involves:

- reviewing the draft *Policy on Transfer Payments*, along with its directives and related departmental practices;
- identifying barriers to access for applicants for government grant and contribution programs and recommending changes to government-wide and departmental policies and practices to

ensure that the government delivers those programs in a fair, cost-effective and efficient manner;

- giving consideration to eliminating legislative barriers and constraints to the effective and efficient delivery of grant and contribution programs; and
- assessing whether instruments other than grants and contributions can better achieve policy outcomes for Canadians in receipt of government support.

## DURATION OF THE REVIEW

The panel will submit a written report outlining its recommendations on ensuring an appropriate balance between accountability, and effective and efficient program delivery to the President of the Treasury Board by December 2006.

## CONDUCT OF REVIEW

### 1) Draft Treasury Board Policy on Transfer Payments

The panel will be expected to review the draft *Policy on Transfer Payments* and related directives, including relevant sections of the *Financial Administration Act*, to:

- determine where there may be unproductive controls or ineffective reporting requirements respecting transfer payments that do not serve to strengthen accountability and may create an undue administrative burden on those managing grant and contribution programs, as well as applicants seeking to access them;

- determine whether the proposed direction provided to departments is likely to strengthen accountability and enhance management performance in the delivery of grant and contribution programs while contributing to the achievement of policy outcomes established by the government; and
- identify opportunities to rationalize policy requirements that may impose an unnecessary burden on those administering grant and contribution programs in departments or those seeking access to them.

## 2) Departmental Practices

The panel will also be expected to examine departmental management policies, procedures and practices with respect to grants and contributions in select departments to identify opportunities to rationalize requirements and reduce inefficiencies while ensuring strong accountability. This aspect of the panel's work could include:

- greater use of transparency to foster excellence in management practices (e.g., proactive disclosure);
- enhancements to management of reporting information to support better program performance and decision making; and
- mechanisms to assess departmental management performance of grants and contributions on an ongoing basis to promote continuous improvement.

## 3) Other Considerations

The panel will take into consideration related initiatives proposed in the *Federal Accountability Act* and Action Plan, as well as other reviews

conducted or underway over the past two years related to the development of the draft Treasury Board *Policy on Transfer Payments*. The panel will also review the Auditor General of Canada's report on the management of grants and contributions, tabled on May 16, 2006.

## 4) Engagement

The panel will hear from government officials, grants and contributions applicants and those organizations that deliver grants and contributions on behalf of the government.

## INDEPENDENT PANEL

Three distinguished individuals have been selected to serve on this panel based on their knowledge of grant and contribution programs issues, as well as their experience leading a private- or public-sector organization in the delivery of services to clients, while ensuring effective accountability and control. A committee of deputy ministers will support the work of the panel.

## Appendix 2: Detailed Recommendations and Timelines

The panel has proposed reasonable time frames for the accomplishment of its recommendations. These are listed below.

### SHORT TERM (WITHIN FOUR MONTHS)

1. Our first recommendation is that the President of the Treasury Board should convey this report to the Prime Minister and that the issues it addresses be regarded as priority concerns of the government.
2. The Prime Minister should designate the President of the Treasury Board as the lead minister accountable for overseeing the reform of grants and contributions administration in the Government of Canada and for meeting announced targets.
5. The objectives established in the funding agreement for a particular recipient should be clearly defined, realistic and determinable.
12. The Treasury Board should, through its policy and decisions, encourage multi-year funding of projects where projects or activities are multi-year in nature.
13. Similarly, the Treasury Board should encourage multi-year funding of the federal granting agencies that offer multi-year funding to their own recipients.
14. The Treasury Board should encourage a reduction in the number of cost categories in funding agreements and allow recipients greater latitude to shift funds among categories.
15. The Treasury Board should encourage funding departments and agencies to revisit the issue of whether and under what circumstances core funding is warranted to supplement project-specific funding.
16. The Treasury Board should establish as a principle that, to the extent that the policy objective underlying the grant or contribution program is the delivery of federal programs through a third party, funding levels should reflect the full cost of program delivery.
31. The Treasury Board of Canada Secretariat should assemble clusters of relevant departments to form a vanguard for change, starting with the business process review (recommendation 24), which includes early implementation of recommended changes. Selection of these departments should be based on:
  - a. their degree of engagement in grant and contribution programs;
  - b. their current capacity for change; and
  - c. the preparedness and capacity of senior management to set an immediate direction for change.
32. The Treasury Board should create a fund to be disbursed over four years to support leadership by the Treasury Board of Canada Secretariat of the change process in government, including support for:
  - a. the creation of a centre of expertise (recommendation 27), aimed at the identification and promotion of best practices and improvements in the grants and contributions system in government;



- b. the Treasury Board of Canada Secretariat-led Business Process Review recommended above;
- c. departmental process reviews, systems and training; and
- d. easier-to-access web portal capability that would link applicants to federal programs and also, over time, to programs operated by other levels of government.

## MEDIUM TERM (WITHIN 18 MONTHS)

3. The current web of rules governing grants and contributions should be reviewed according to the following eight principles, with a view to rewriting the administrative policies promulgated both by the Treasury Board and by departments:
  - a. **Intelligibility:** Rewritten policies should be readily understandable to those expected to follow them. This means fewer, more focussed and more understandable rules.
  - b. **Clarity of results:** Rewritten policies should call for the clear and practical description of the results the program expects to achieve and of the deliverables that the recipient is expected to produce.
  - c. **Practicality of compliance requirements:** Rewritten policies should call for measures used in monitoring, reporting, and audit to be focussed on outcomes or results that are within the recipient's reasonable control.
  - d. **Risk-sensitivity of compliance requirements:** Rewritten policies should require that measures used in monitoring, reporting and audit distinguish between what is needed to address appropriate use of funds and other factors of interest (e.g., data collection for research or information for evaluation purposes). They should also reflect the scale of the funding, the nature of the activity being funded and the track record of the recipient.
  - e. **Vertical coordination of reporting requirements:** Rewritten policies should encourage use of the recipient's normal reporting practices, using instruments employed for other purposes.
  - f. **Horizontal coordination of reporting requirements:** Rewritten policies should encourage reporting in ways that can contribute to the accountability requirements of all the federal programs involved. A recipient receiving funding from different programs should be able to consolidate all reporting.
  - g. **Reasonable cost of accessing programs:** The cost of compliance measures for a recipient should be kept to a minimum. It diminishes the effectiveness of contribution programs when the cost of acquiring funding is a significant share of the actual funding. Compliance measures should reflect the scale of the funding.
  - h. **Citizen focus:** Recipients should be involved in the design and monitoring of the new grants and contributions regime.
4. In reviewing the *Policy on Transfer Payments* and associated policies and guidelines, the Treasury Board should ensure that grant and contribution funding instruments are better matched to the type of program being funded. Instead of the current multi-category spectrum of payment instruments, the panel sees a need for just three instruments:
  - a. *grants* that are unconditional or that have only very limited reporting requirements;
  - b. *contributions* that are project-related or are finite; and
  - c. *contributions* that are for sustained service delivery and are therefore longer-term.

6. To achieve a 'single view of the client' the Treasury Board of Canada Secretariat and concerned departments should improve horizontal coordination of program administration within and across departments.
8. To improve the system for managers and recipients alike, the Treasury Board of Canada Secretariat and departments should take immediate steps to simplify and make more transparent the grant and contribution application process by reducing the number of steps, making greater use of common forms, simplifying information requirements and using electronic technologies for submissions and follow-up communications. Where appropriate, departments and agencies should be encouraged to use trained program officers to assist applicants in understanding and accessing the system.
9. Selected lead departments and agencies, in collaboration with the Treasury Board of Canada Secretariat and recipients, should publish clear service standards for grant and contribution programs using plain language that can be understood by all parties. Service standards for selected departments should be available within 18 months, and all departments and agencies should develop service standards within three years.
10. The Treasury Board of Canada Secretariat should clarify with the Office of the Privacy Commissioner the privacy issues related to the sharing of recipient information among departments to ensure that relevant information about federal investments in grants and contributions is available across government. This clarification should explore such issues as use of the business number and recipient consent for information sharing.
11. The Treasury Board should modify policy development, program design and evaluation practices to ensure that evaluations measure program-related objectives and outcomes that are well-defined and realistic. Data collection and reporting requirements should be specified accordingly.
17. The Treasury Board of Canada Secretariat should develop a risk management approach for grants and contributions that tailors the nature of the oversight and reporting requirements to the capacities and circumstances of recipients and complements their existing reporting processes. The panel believes these conditions should include, but not necessarily be limited to, the following:
  - the amount of money involved;
  - the complexity of the uses to which the money is to be put (e.g., conditionality);
  - the established management credibility and track record of the recipient;
  - the sensitivity of the project/program; and
  - the size and capacities of the recipient organization.
18. The Treasury Board and departments should modify monitoring and recipient reporting requirements in the policy framework for grant and contribution programs to ensure that they are not duplicative or redundant and that they are clearly connected to a demonstrable need.
19. The Treasury Board of Canada Secretariat and departments should encourage and facilitate cross-departmental, consolidated audit planning for recipients engaged in projects funded from multiple programs. This is especially important in the case of intergovernmental contribution agreements.

20. The Treasury Board should replace the current Terms and Conditions, *Result-based Management and Accountability Framework* (RMAF) and *Risk-based Audit Framework* (RBAF) documents with simplified documents (or a single document) flexible enough to accommodate program and project differences and focussed on realistic, determinable objectives. This document (or these documents) should be developed through a consultative process involving internal and external stakeholders.
21. Recipients should be subject to audit by the federal government no more than once a year, regardless of the number of funding agreements in place. (Exceptions would apply where a need was identified for follow-up action, e.g., forensic audits.)
22. The Treasury Board should encourage departments to perform a regular series of random audits, based on the annual financial cycle of the recipient organization and a department-wide risk assessment of the organization.
23. The Treasury Board should implement the provisions of the *Federal Accountability Act* regarding five-year reviews of the relevance and effectiveness of grant and contribution programs in a cost-effective manner such that in-depth evaluations are focussed on larger program areas, and data collection and reporting requirements are reasonable and demonstrably relevant to meaningful program evaluation.
24. The Treasury Board of Canada Secretariat, in collaboration with selected departments and agencies, should conduct a thorough review of services and processes used to deliver grants and contributions. This review should reveal opportunities for improved service and efficiency as well as successful practices from other programs. The government should validate findings from this review with a limited number of departments through 'proof of concept' projects. The first wave of business process reviews and validations should be completed within three years. The findings from this review and validation would inform the longer-term implementation and program of change.
26. The Treasury Board of Canada Secretariat and the Office of the Comptroller General of Canada should work with departments (or clusters of departments) that deal primarily with particular recipient groups to develop a differentiated transfer policy framework that defines the continuing role of the Treasury Board and its Secretariat in relation to the delegated responsibilities of the department. This process should include continuing engagement with the recipient community and a determination to achieve streamlined reporting requirements.
27. The Treasury Board of Canada Secretariat should establish a centre of expertise in the Government of Canada, with an advisory board of departmental funders and program recipients, to assist departments in sharing best practices related to the application and administration of grants and contributions, and to promote innovation in program administration.
28. The Treasury Board should encourage government-wide training programs targeted at all relevant public servants, including program officers, comptrollers, audit and evaluation personnel as well as senior



managers responsible for the administration of transfer payment programs. Development costs should be centrally funded and programs administered by the Canada School of Public Service.

29. The Treasury Board of Canada Secretariat should act in partnership with lead departments to improve the current system of recipient access to information about grants and contributions, including web-based notices, email alert systems, keyword search capacity, electronic application processes, electronic tracking processes (for status of project files) and improved posting of policies and guidelines.

## **LONGER-TERM (WITHIN THREE YEARS)**

7. The Treasury Board and its Secretariat should, to the extent practicable, and in cooperation with other orders of government, seek to harmonize federal, provincial and municipal information, reporting and audit requirements for grants and contributions.
25. The Treasury Board of Canada Secretariat and the Receiver General should develop a standardized coding system to categorize grant and contribution expenditures. This will facilitate improved analysis, consistent reporting and improved horizontal management of programs.
30. The Treasury Board of Canada Secretariat should collaborate with key departments to improve the electronic interface with governments through a portal or portals (such as MERX and Strategis, which support Canadian small and medium-sized enterprises,

or Grants.gov and GrantsLink which support applicants for government support in the United States and Australia, respectively). The access system could be built by expanding existing federal portals, building a new portal, or by further funding a sector portal such as the Community Non-Profit Gateway.

## Appendix 3: Glossary of Terms

### *Auditor General of Canada*

The Auditor General of Canada audits federal government operations and provides Parliament with independent information, advice and assurance to help hold the government to account for its stewardship of public funds.

### *Canada Health Transfer*

Federal transfer provided to each province and territory in support of provincial health care. Funding is provided through cash payments and tax transfers.

### *Canada Social Transfer*

Federal transfer provided to each province and territory in support of post-secondary education, social assistance and social services, including early childhood development and early learning and childcare. Funding is provided through cash payments and tax transfers.

### *Comptroller General of Canada*

The Comptroller General of Canada heads the Office of the Comptroller General of Canada. He reports to the President of the Treasury Board and is responsible for providing leadership across the public service to the financial management and internal audit communities, and for ensuring that standards are set and observed.

### *Contribution*

A conditional transfer payment to a recipient for a specified purpose pursuant to a funding agreement and subject to being accounted for and audited.

### *Estimates / Main Estimates*

A detailed listing of the resources required by individual departments and agencies for the upcoming fiscal year in order to deliver the programs for which they are responsible.

### *Funding Agreement*

A written legal agreement setting out the obligations of the federal government and the recipient with respect to the transfer payment.

### *Grant*

A transfer payment, approved by Parliament as a 'grant,' that is provided when the recipient satisfies pre-established eligibility criteria. Recipients are not required to account for the use of the funds, but they may be required to report on results achieved.

### *Internal Audit*

An independent, objective federal organizational function intended to add value to, and improve, the overall effectiveness and efficiency of an organization's operations. Internal audits are conducted by the organization's internal audit group and, beginning in 2007, will be submitted to the departmental audit committee. This committee is intended to provide oversight, advice and guidance to the deputy minister, and fulfil a challenge function. It will report at least annually to the deputy minister and the Comptroller General of Canada.

## ***Policy on Transfer Payments***

A Treasury Board policy whose objective is to ensure sound management of, control over and accountability for transfer payments.

## ***Program Evaluation***

A process intended to ensure that a department or agency has timely, strategically focussed, objective and evidence-based information on the performance of its programs.

## ***Recipient***

An individual, organization, other level of government or foreign government that is in receipt of a transfer payment from the federal government.

## ***Recipient Audit***

An audit that may be conducted at the initiative of the department, often using an external auditor. Recipient audits may include financial audit, compliance with the terms of a contribution agreement, audit of whether funds are being used for the purpose intended, and/or audit of stewardship of public funds. Recipient audits are part of managerial monitoring.

## ***Repayable Contributions***

A type of contribution that obligates the recipient to make payments to the federal government when the conditions set out in the funding agreement are met (e.g., the generation of revenue or profits, or an increase in the value of the venture). Repayable contributions are usually made to businesses and are intended to allow the business to generate profits or to increase the value of the business.

## ***Results-based Management and Accountability Framework (RMAF)***

A document required pursuant to the *Policy on Transfer Payments* that is intended to serve as a blueprint for federal managers to help them plan as ensure that results and outcomes are adequately evaluated, measured and reported throughout the lifecycle of a program or initiative.

## ***Risk-based Audit Framework (RBAF)***

A management document required pursuant to the *Policy on Transfer Payments* that is intended to explain how risk concepts are integrated into the strategies and approaches used for internal audits and recipient audits as well as the reporting and management strategies used in programs funded through transfer payments.

## ***Service Standards***

A statement of the services provided, the quality of service delivery that the client should expect to receive, the specific delivery targets for key aspects of the service, the costs of the service, and the complaint and redress mechanisms that clients can use when they feel standards have not been met.

## ***Single Audit***

A coordinated audit approach that can meet the needs of many program administrators.

## ***Terms and Conditions***

The objectives, requirements and limitations developed in accordance with the *Policy on Transfer Payments* that must be approved by the Treasury Board, with respect to a transfer payment program, before the department may enter into any funding agreement or make any commitment to expend funds under that program.



### ***Transfer Payment***

A payment made by the federal government on the basis of a parliamentary appropriation to a recipient for a specific purpose, namely to further a government policy objective that does not result in the acquisition by the federal government of any assets, goods or services. Transfer payments do not include loans, loan guarantees or investments.

### ***Treasury Board (TB)***

The Cabinet committee that is responsible for accountability and ethics, financial, personnel and administrative management, comptrollership, approving regulations and most Orders-in-Council.

### ***Treasury Board of Canada Secretariat (TBS)***

The administrative arm of the Treasury Board. The Secretariat provides advice and support to Treasury Board ministers in their role of approving spending plans as well as providing oversight of the financial management functions in departments and agencies. TBS also provides advice to the Treasury Board on policies, directives, regulations and program expenditure proposals with respect to the management of the government's resources and, through the Office of the Comptroller General of Canada, is responsible for the comptrollership function of the federal government.

### ***Voluntary Sector Initiative (VSI)***

A five-year joint initiative between the Government of Canada and the voluntary sector that focussed on strengthening the relationship between the sector and the government, and enhancing the capacity of the voluntary sector. For more information, see [www.vsi-isbc.ca](http://www.vsi-isbc.ca).

## Appendix 4: Highlights of the Online Consultations with Recipients and Program Managers

### ONLINE CONSULTATION PROCESS

The panel conducted an online consultation exercise to identify key issues, challenges and possible solutions for the administration of federal transfer payments. More than 1,600 individuals participated in this process. Recipients of grants and contributions were consulted in August and September 2006. Federal program managers—public servants who administer the distribution of grants and contributions—were consulted in September and October 2006. During the exercise, participants were asked to select priorities and preferred actions from lists of choices; additionally, participants were encouraged to offer comments and to suggest best practices. These opinions were submitted through online ‘workbooks’ which were completed by participants on the panel’s website at [www.brp-gde.ca](http://www.brp-gde.ca).

The panel also completed two other rounds of electronic consultations. Individuals and organizations were invited to submit reports, discussion papers and other documents for the panel’s consideration. All of these submissions have been archived on the panel’s website. The panel also held an online discussion on grants and contributions. This three-week-long dialogue engaged academics and other experts from across Canada. Summaries of these discussions may be found on the panel’s website at [www.brp-gde.ca](http://www.brp-gde.ca).

### *Profile of Participants*

Almost 1,100 recipients of grants and contributions from a variety of sectors and regions completed workbooks for the panel’s consultation exercise. Of these participants, 60 per cent worked in the non-profit or voluntary

sector, 24 per cent in the business sector and 12 per cent in the Aboriginal sector. Almost half of the recipients indicated that they received the majority of their federal grants and contributions as short term (e.g., one year) funding.

Almost 550 federal program managers—34 per cent of the group originally solicited—completed workbooks for the panel’s consultation exercise. Many of these respondents had considerable experience working with grants and contributions; just under 40 per cent reported having more than 10 years of experience working with transfer payments. Managers who deliver funding programs to Aboriginal communities and the non-profit sector were strongly represented; 10 per cent of the respondents reported serving the business sector or international recipients. Just over 30 per cent of the program managers indicated that they were primarily located in the National Capital Region.

### PRIORITIES FOR ACTION

Recipients and program managers indicated that the panel should consider the following key issues in its study of the federal grants and contributions system.

**‘Single Window’ Approach:** Program managers and recipients agreed on the importance of a “single window” approach to the delivery of grants and contributions. This proposal was supported by over 80 per cent of non-profit respondents. Program managers also showed strong interest in this concept with over 50 per cent of respondents indicating that it should be one of the panel’s top three priorities for study.

**Better Coordination Across Departments:**

Program managers reported a lack of consistency across the federal government as well as within their own departments. A significant number of these respondents thought that a common government-wide system for the administration of grants and contributions was required.

Over 70 per cent of recipients indicated that the panel should look into setting up a system where information could be shared and populated automatically into administrative documents.

**Improved Technology:** Both recipients and program managers thought that the panel should investigate the potential advantages of using improved technology and information systems in the administration of grants and contributions. More than 90 per cent of recipients identified the ability to track their application online as their top priority for change. Almost 70 per cent of program managers disagreed strongly with the statement that their current “information systems were adequate.” The responses gathered from program managers also suggested that the need for technological improvements is more urgent in regional offices than in the National Capital Region.

**Relationships and Communication:**

While recipients thought that the panel should determine how stronger relationships could be built between recipient and government organizations, program managers indicated that fostering better communication between these departments should be the higher priority for the review.

**HOW TO IMPROVE**

There was less agreement between recipients and program managers about the changes that should be made to improve the federal grants and contributions system.

**Service Standards:** While the majority of recipients (89 per cent) indicated that clear service standards should be developed for the processing of applications, reports and payments, program managers did not perceive the lack of service standards to be an important issue.

**Long-term Funding and Other Funding**

**Alternatives:** Approximately 60 per cent of program managers indicated that the availability of long-term funding warranted study. Recipients, especially non-profit organizations, also showed strong support for the use of long-term funding. Other funding alternatives were not as widely favoured. Program managers did not see tax incentives, endowments or service contracts as viable policy instruments. Although 97 per cent of recipients from the business sector supported the use of tax incentives, only one per cent of recipients from the non-profit sector were interested in this option. Service contracts were supported by almost 30 per cent of the recipients who completed the workbook.

**Improved Business Processes:** Both recipients and program managers indicated that too much of their effort was devoted to the administration of grants and contributions with little or no perceived benefit or real increases in accountability. A significant number of both small (87 per cent) and large (43 per cent) non-profit organizations reported that they spend between 21 per cent and 50 per cent of their time applying for and administering grants and contributions. Over 70 per cent of all non-profit organizations indicated



that up to 20 per cent of their time could be better used if application and administration processes were improved.

**Increased Clarity:** The majority of both recipients and program managers felt that a clearer explanation of the application and administration processes for grants and contributions was required. Program managers strongly identified this as a top priority; as well, almost 70 per cent of recipients suggested that it was important that the panel investigate this issue.

## CHALLENGES

Respondents indicated that the following issues would likely present challenges to the improvement of the federal grants and contributions system.

**Training and Guidance:** Program managers were strongly supportive of initiatives to improve training and guidance. They reported that most of their information regarding the administration of grants and contributions came from within their department. Only 25 per cent of program managers reported using Treasury Board documents or materials for reference and a similar proportion of managers said that advice and guidance were not available on a timely or consistent basis. This number doubles when participants from the National Capital Region are removed from the analysis.

**Leadership and Delegation of Authority:** Program managers reported that stronger leadership within departments was required to implement lasting improvements to the grants and contributions system. These respondents, particularly those based in regional offices, also reported that the lack of delegation of authority was a main barrier to the effective distribution of grants and contributions.

### **Accountability and Management Tools:**

Across all recipient sectors, there was a strong recognition of decreased flexibility in the federal administration of grants and contributions. It is perceived that an increased emphasis on accountability has resulted in this more constrained operating environment. Instead of assigning reporting and audit requirements based on an analysis of risk, the same rules have been imposed on all organizations to ease administration. Program managers described the lack of flexibility in Treasury Board policies as a barrier to the effective administration of grants and contributions and felt that many of the tools that had been put in place were not fulfilling the purposes for which they were designed. Recipients also noted that new accountability procedures and tools had been developed for grants and contributions but felt that no one had reviewed all of the requirements for overall effective accountability. Nevertheless, both program managers and recipients understood the need to account for government funds and agreed that every effort should be made to ensure that funds are used for their intended purposes.

**Audits:** Over 70 per cent of recipients indicated that audit processes were used to manage the risk for the grants and contributions that they received. Many small non-profit organizations were frustrated with the cost of completing government audits and suggested that more flexible approaches—such as one that would enable organizations to incorporate financial audit into their annual organizational audit—would save money and time.

## SUMMARY OF NARRATIVE COMMENTS

In addition to ranking and scoring alternatives, recipients and program managers were also asked to provide narrative comments throughout the

consultation workbook. Hundreds of comments were provided for the panel's consideration. The following main themes emerged from these narratives:

- A communications strategy should be developed to promote better understanding of the role that grants and contributions play in our society.
- Considerable resources are wasted on trying to track applications, continuous audits, separate bank accounts and hiring external evaluations without any clarity of rationale.
- The recipients that were consulted tended to view themselves as being in partnership with the government to meet the needs of society. Program managers did not share this view. This relationship requires clarification.
- Program managers believe that they are trying to do their best in a very difficult environment with limited resources.
- If less time were spent on applying for funds and administering projects, more time and money would be available for service delivery and for clients.
- There are some good departmental practices but they are not being fostered across government.
- allow for longer term funding of recipients;
- work with recipients to develop service standards that call for shorter turn around times for the processing of applications and reports;
- build the capacity of recipient organizations so that they can meet the requirements of funders, making better use of umbrella organizations to deliver required training;
- implement consistent reporting processes across departments;
- invest in technologies that will allow recipients to apply for grants and contributions online, draw on previously completed applications for data and information, access transfer payment information through a single window, track applications independently, process reports and meet accountability requirements; and
- ensure leadership at the top that shares best practices and engages the public service and recipients to drive design improvements and implementation.

## CONCLUSIONS

The responses provided in the workbook consultations suggest that the panel should develop recommendations that would encourage the government to:

- undertake a review of the policies and procedures for the distribution of grants and contributions and revise them to support good business practices;

# Appendix 5: Summary of Recent Comments by the Auditor General of Canada

In 2006 the Auditor General of Canada reported the results of her status assessment on the management of grant and contribution programs. These are summarized in this Appendix.

The government has made ‘satisfactory progress’ in the management of grants and contributions since 2001. Sampled departments (with the exception of Indian and Northern Affairs Canada) had effective controls, adopted risk-based monitoring approaches, improved transparency on application assessments, developed relevant management systems and established training programs for employees.

The *Policy on Transfer Payments* (and guidelines) provides “a basis for effective control,” although they require ‘refinement’ to meet recipient and departmental needs.

However, there is room for improvement. Concerning administrative burdens:

- Departments need to streamline internal procedures.
- Departments, taking into account appropriate risk factors and previous experience with the recipient, should extend the use of multi-year agreements, eliminating the need for recipients to reapply annually for core programs.
- Monitoring and reporting requirements are often redundant. The government should coordinate and implement a single audit process for recipients, similar to the single audit process in the United States.

- Delays in funding decisions/approvals are causing tight timeframes for departments and recipients to operate and use resources prior to the end of a fiscal year and are restricting the ability to plan effectively;
- There are too many programs with similar or overlapping objectives—the government should consolidate within and across departments, similar to the initiative led by the Atlantic Canada Opportunities Agency to consolidate programs in the Maritimes.
- Overall, the Treasury Board of Canada Secretariat and departments need to streamline the management of grants and contributions with respect to application, reporting and audit, while maintaining an appropriate balance between risk and control.

There is a need to streamline the application, reporting and audit requirements for grants and contributions programs while balancing risk, control and accountability. The Treasury Board of Canada Secretariat also needs to enhance monitoring of departmental management practices and facilitate the sharing of best practices on managing grants and contributions via an interdepartmental working group.

Progress in improving the management of grant and contribution programs targeting Aboriginal Canadians and in addressing First Nations issues has been unsatisfactory. In particular, Indian and Northern Affairs Canada needs to implement an automated grant and contribution management system, systematically undertake recipient



eligibility and risk assessment procedures, improve the timeliness of funding decisions and increase training opportunities for its staff.

Successful management of First Nations programs requires sustained management attention; coordination of government programs; meaningful consultation with First Nations; development of First Nations capacity; establishment of First Nations institutions; development of an appropriate legislative base for programs; and consideration of the conflicting roles of Indian and Northern Affairs Canada.

In her consultation with the Blue Ribbon Panel, the Auditor General of Canada suggested the panel focus on a clear path with reasonable deliverables and associated timetable, together with the necessary resources for delivery.

### **Sources**

Office of the Auditor General of Canada,  
*Management of Voted Grants and Contributions*,  
Report of the Auditor General of Canada, 2006

Office of the Auditor General of Canada,  
*Management of Programs for First Nations:*  
*2006 Status Report*, Report of the Auditor  
General of Canada, 2006

## Appendix 6: Highlights of Comments from Members of Parliament

In recent years parliamentary committees have examined aspects of the administration of federal grant and contribution programs. In 2005 the House of Commons Standing Committee on Human Resource, Skills Development, Social Development and the Status of Persons with Disabilities conducted a review of the programming as administered by Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC). The Committee concluded that:

- HRSDC failed to engage in meaningful consultation with affected stakeholders regarding the development and implementation of its programs and directives that govern them;
- the strategy to implement new measures did not include adequate transition considerations; and
- the approach taken by HRSDC was counter to the *Voluntary Sector Initiative Accord* and *Code of Good Practice on Funding*, to which the federal government had recently been party.

While the Committee's recommendations were directed to HRSDC, they have more general application. The Committee called for the restoration of "fairness to project selection and monitoring" and to provide "a better balance between financial and results-based accountability" and to reduce "the administrative burden that weighs heavily on many program providers." The recommendations also called on the federal government to:

- enhance the accessibility of information concerning programs and projects being funded, as well as the transparency of the application process (including ranking criteria and decisions not to approve funding);
- adhere to the *Code of Good Practice on Funding* and the *Code of Good Practice on Policy Dialogue*;
- develop standardized, user-friendly application processes that facilitate and streamline monitoring and reporting;
- build capacity, particularly with smaller organizations and communities to better deliver programs—i.e., training and funding;
- ensure that stakeholders are effectively consulted in the drafting of policies and programs, particularly with respect to design and targeted outcomes, results-based accountability measures and evaluation frameworks;
- set service standards ("speed-of-delivery" targets) in consultation with stakeholders that confirm when and how applications for funding will be addressed;
- subject a recipient organization to only one audit per year (single audit requirement);
- adopt risk based approaches for monitoring and auditing contribution agreements, particularly lower-value agreements (e.g., below \$500,000);
- use multi-year agreements (three year funding agreements) subject to continuing good performance of the recipient; and
- ensure federal officials receive adequate support to provide stable, high-quality, consistent service to third-party project sponsors—training, staffing and the right skill sets are in place.

The House of Commons Standing Committee on Public Accounts, in commenting on the Sponsorship program, made several recommendations concerning the management of grants and contributions. Of particular pertinence were:

- that all programs and activities involving grants and contributions be subject to a regular schedule of internal audits by departments and that overall authority for the internal audit function (including policy setting) be assigned to the Comptroller General of Canada;
- that the government continue to restore internal audit functions by ensuring that human, financial and infrastructure (technological) resources are provided to ensure adequate execution of the audit functions;
- that there be mandatory and transparent follow-ups on the results of internal audits within one year;
- that Treasury Board contracting policies ensure that the awarding and management functions of contracts (contribution agreements) be effectively separated within departments and that the Treasury Board of Canada Secretariat monitor and enforce these policies to ensure adherence; and
- that the Treasury Board of Canada Secretariat amend the appropriate policies by the inclusion of a prohibition against issuing payments of grants or contributions in the absence of required supporting documentation.

### Sources

*An Examination of New Directives Governing Contribution Agreements for Selected Programs Delivered on Behalf of Human Resources and Skills Development Canada*, Standing Committee on Human Resource, Skills Development, Social Development and Status of Persons with Disabilities, 2005

Report 9 - Chapter 3, the Sponsorship Program, Chapter 4, Advertising Activities and Chapter 5, Management of Public Opinion Research of the November 2003 Report of the Auditor General of Canada



# Appendix 7: Recent Studies on Grants and Contributions

## Joint Reports

- Voluntary Sector and Government of Canada, selected reports undertaken as part of the Voluntary Sector Initiative (VSI), including:
  - *Accord Between the Government of Canada and the Voluntary Sector*, December 2001
  - *A Code of Good Practice on Funding*, October 2002
  - *A Code of Good Practice on Policy Dialogue*, October 2002

<http://www.vsi-isbc.ca/eng/policy/reports.cfm>

## Reports by Parliamentarians

- House of Commons, Canada, *An Examination of New Directives Governing Contribution Agreements for Selected Programs Delivered on Behalf of Human Resources and Skills Development Canada*, Report of the Standing Committee on Human Resources, Skills Development, Social Development and Status of Persons with Disabilities, May 2005.  
<http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=8982&Lang=1&SourceId=128886>

## Auditor General of Canada Generic Reports

- Office of the Auditor General of Canada, *Management of Voted Grants and Contributions*, Report of the Auditor General of Canada, 2006.  
<http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20060506ce.html>

## Voluntary Sector Reports

- Canadian Council on Social Development (Katherine Scott and Deborah Pike), *Funding Matters...For Our Communities: Challenges and Opportunities for Funding Innovation in Canada's Nonprofit and Voluntary Sector*, Phase II: Final Report, June 2005. For the initial full report see, Canada Council on Social Development, *Funding Matters: The Impact of Canada's New Funding Regime on Nonprofit and Voluntary Organizations*, 2003.  
<http://www.vsi-isbc.ca/eng/funding/fundingmatters/cont.cfm>
- Canadian Council on Social Development, *Pan-Canadian Funding Practice in Communities: Challenges and Opportunities for the Government of Canada*, Draft Working Paper, May 20, 2006.  
<http://www.ccsd.ca>

## Departmental Reports

- Human Resources and Social Development Canada, "Achieving Coherence in Government of Canada Funding Practice in Communities," *Report of the Task Force on Community Investments*, October 2006.
- Government of Canada, *Overcoming Barriers to Science and Technology Collaboration*, March 2006.

## Reports on Aboriginal Programming

- Office of the Auditor General of Canada, *Management of Programs for First Nations: 2006 Status Report*, Report of the Auditor General of Canada, 2006.  
<http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20060505ce.html>
- Summary Report, *Technical Session on Improving Federal Horizontal Management (on Aboriginal Programming)*, September 2005.

## International Reports

- New Philanthropy Capital (Martin Brookes and John Copps), *A Surer Funding Framework for Improved Public Services*, 2004.  
[http://www.philanthropycapital.org/html/surer\\_funding.php](http://www.philanthropycapital.org/html/surer_funding.php)
- CBI, *A Fair Field and No Favours: Comparative Neutrality in UK Public Services Markets*, January 2006.  
<http://www.tso.co.uk/cbi/bookstore.asp?FO=1153079&Action=SearchResults>
- Timothy J. Colan, *Grants Management in the 21st Century: Three Innovative Policy Responses* (IBM Center for the Business of Government, 2005).

# Appendix 8: Recommendations of the Task Force on Community Investments

From the October 2006 report, *Achieving Coherence in Government of Canada Funding Practice in Communities*

In early 2005 the federal government created the Task Force on Community Investments within Human Resources and Social Development Canada (formerly Social Development Canada) to examine federal policies and practices relating to the use of transfer payments and the funding of horizontal initiatives in support of community investments. The Task Force is to conclude its work in 2007.

The first report of the Task Force, dealing with existing funding practices and mechanisms, was released in November 2006. This Appendix contains a summary of the recommendations included in that report.

## ADMINISTRATIVE CHANGES

### *Terms and Conditions*

1. Developing class (or ‘umbrella’) terms and conditions for funding programs with similar programming objectives to achieve more consistency in design elements would streamline programming and improve outcome-based investments.
2. Establishing provisions in all terms and conditions—to facilitate: a) experimentation; b) joint collaboration across programs, departments and jurisdictions; c) unique, community-driven initiatives; and d) emerging issues—would provide flexibility, foster interoperability between programs and increase

opportunities for community-based responses and innovation.

### *Risk Assessment*

3. Collapsing RBAFs and RMAFs into a single document would enable departments and agencies to streamline their processes and examine risk management strategies in the context of outcome development.
4. Developing RBAF/RMAFs ‘in house’ through a consultative process involving internal and external stakeholders would promote better departmental understanding of risk factors, mitigation strategies and desired outcomes.
5. Focusing program design, implementation and monitoring on the principle of a risk continuum that takes into account agreement-specific considerations would enable departments to concentrate their resources on transactions with the highest risk and thereby reduce administrative burden within departments and on organizations that are functioning well.

### *Audit and Evaluation*

6. Clarifying the roles and responsibilities for accountability for the external recipient audit function within Government of Canada departments would recognize the importance of the function, clarify processes, reduce burden and increase transparency for departments and recipients alike.



7. Modifying operational practices to clarify that organizations' independent annual financial audit statements are an important and valuable tool — one that: 1) should be used in assessment of applicants financial capacity before a decision to fund; 2) should be included as part of the project financial reporting assessment process, limiting the need for compliance audits; and 3) may be financed through funding agreements — would reduce the assessment burden on departments and recipients.
8. Performing routine random compliance audits of a minimal set percentage of recipient organizations—thereby establishing baseline accountability in program controls and limiting the auditing of other recipients to those identified as high risk—would reduce administrative burden for both departments and organizations while focussing resources on higher risk transactions.
9. Modifying operational practices to clarify that program evaluations are a corporate function—one that is to be financed through the program budgets and accounts for the cost of recipient participation—would clarify the evaluation function and enhance departmental learning and program design.
10. Modifying policy development, program design and evaluation practices to ensure that evaluations measure program-related outcomes as opposed to agreement-specific activities would ensure that departments are measuring the effectiveness of the investments in achieving social outcomes.

### ***Reducing Administrative Burden***

11. Implementing flat percentage rates for general and project-specific administrative overhead costs—based on the historical experience of individual programs and the concept of full cost recovery—would remove the need for recipients to submit numerous receipts.
12. Reducing the number of cost categories in funding agreements and permitting recipients to move a fixed percentage between cost categories, without the need for justification or prior departmental approval, would reduce micromanagement and administrative burden, and enhance flexibility for organizations.
13. Negotiating program approval to use unspent funds for activities consistent with the program objectives—following satisfactory completion of the agreement—would encourage efficiencies and leverage committed dollars for enhanced services.

### ***Managing Internal Administrative Costs***

14. Developing methodologies to measure internal cost-to-disbursement ratios would help streamline administrative practices in departments and agencies and increase the government's transparency in the monitoring of transaction costs.

### ***Decentralized Decision-Making***

15. Accepting as a common management practice to delegate funding decision-making to the lowest practicable level of authority, including regions where appropriate, would foster stronger relationships at the local level and improve timeliness of approvals.

## *Sustaining Relationships*

16. Concluding multi-year funding agreements with recipients (unless clear, documented reasons can be presented to justify the contrary)—subject to annual appropriations by Parliament—would provide stability in the sector and reduce transaction costs for the Government of Canada.
17. Reserving a portion of their annual appropriations for transfer programs to respond to year-to-year opportunities would enable departments to fund community-based innovative projects, emerging issues and strategic development.
18. Developing transition policies for transfer payment programs in the event of termination of funding—ones that include provisions to address: a) staff layoffs (including collective agreement conditions); b) knowledge transfer to other organizations; and c) maintenance of client service—would recognize the costs to communities of government funding changes, and protect client service.

## *Engagement*

19. Instituting an engagement process in departments and agencies with major transfer payment programs that seeks views from both internal and external stakeholders on the full life-cycle of their funding programs—including: a) policy development; b) program design; c) implementation practice; and d) audit and evaluation—would improve program design and implementation practices.
20. Renewing Accord and Codes implementation strategies in all departments with major transfer payment programs or policies related to the community non-profit sector, would

improve program design and recognize the importance of the government-sector relationship.

## **INFRASTRUCTURE CHANGES**

### *Improving Design and Delivery of Funding Programs*

21. Establishing a government-wide centre of expertise on Funding Practice—one that would a) expand the knowledge base on funding practice; b) facilitate effective program design for transfer payment programs; and c) promote outcomes-based evaluation practices—should focus improvement in government departments' ability to learn, and improve funding program design and practice.
22. Establishing an advisory board for the centre of expertise comprised of a range of Government of Canada funding practitioners, private sector and provincial funders, and community non-profit sector funding recipients should provide a range of expertise to inform the tasks of the Centre.

## *Training*

23. Developing a range of government-wide training programs on the PTP and related funding practices should permit TBS and the Canada School of Public Service to assist departments in maintaining skill levels of program staff in light of frequent staff turn over.
24. Designing these programs to target all implicated public servants—including, but not limited to program officers, comptrollers, audit and evaluation personnel, and senior managers responsible for the administration of transfer payment programs—should increase

understanding and ability to implement good funding program design across all levels of departmental functions.

25. Offering these programs on an ongoing basis, both in the National Capital Region and across Canada, and constantly updating them as policies or practices evolve should develop more coherent and accountable approaches to funding programs.
26. Undertaking ongoing ‘in house’ training programs within TBS and line departments to ensure that all implicated staff, from bottom to top, are fully versed in departmental policies and practices, with a particular focus on client-based approaches, should improve the ability to design and implement good funding programs.

### ***Continuous Improvement in Relations with the Community Non-Profit Sector***

27. Creating a government-wide position of Ombudsman to monitor fairness challenges facing the administration of grants and contributions, and arbitrate grievances that cannot be resolved through the normal funding process should provide greater accountability and transparency, provide opportunities for learning and improve funding practice.
28. Providing Canadians, via Statistics Canada, with regular reporting on the state and nature of the community non-profit sector should build knowledge and awareness of the sector’s role and importance.
29. Convening an annual national pan-Canadian roundtable, hosted by the Government of Canada—to include government and sector

representatives to discuss issues affecting the community non-profit sector—should help in the sharing of knowledge and information on what is working and what is not.

### ***Strengthening Information Management, Reporting and Accountability***

30. Developing a common, government-wide investment management system for all transfer payment programs should provide the Government of Canada with a more coherent picture of its investment practices and encourage greater horizontal programming through engaged IT interoperability.
31. Clarifying with the Office of the Privacy Commissioner the privacy issues related to the sharing of recipient information between departments should ensure that relevant information about investments is available across government in order to promote opportunities for horizontality.

### ***Improving Access to Information on Grants and Contributions***

32. Developing a common ‘single window’ portal on all Government of Canada grants and contributions programs—including:  
a) opportunities and applications; b) program criteria; c) evaluations; and d) historical funding information—should increase access to information and responsiveness with respect to government funding programs.
33. Using the portal to standardize the application processes across transfer payment programs should reduce the administrative burden for applicants and departments.



34. Using the proposed common portal to educate the public and funding recipients on Government of Canada financial management practices should simplify the application process and increase compliance with reporting standards.
35. Developing a proactive and effective communications strategy to communicate Government of Canada financial management policies to the general public and funding recipients should improve understanding of government requirements and foster greater transparency and accountability.

## POLICY CHANGES

### *Streamlining and harmonizing funding of transfer instruments*

36. Restricting the use of grants to their original purpose, as unencumbered (and not auditable) ‘gifts of the Crown’ could address contemporary expectations with respect to public accountability and transparency.
37. Eliminating the remaining sub-gradations of grants and contributions (conditional grant; contribution to an international organization; contribution; repayable contribution) in favour of a single, adaptable contribution instrument—within which particular program elements are spelled out in the program terms and conditions are based on sound program design, and predicated on a genuine continuum of risk assessment—could simplify funding practices and promote greater accountability and transparency.
38. Clarifying the policy, operational and legal distinctions between transfer payments and contracts, and providing guidance on when a transfer payment should be used versus a contract, could streamline funding practice and ensure greater accountability and transparency.
39. Modifying contracting practices to facilitate access to government procurement by not-for-profit entities could increase opportunities for community non-profit organizations to diversify their revenue base.

### *Enabling Horizontality*

40. Including mandatory harmonized audit provisions in the PTP, enforceable across the Government of Canada, and implementing the necessary information-sharing mechanisms to achieve this requirement could permit TBS to ensure greater audit consistency and coherence across government and reduce duplicative burdens on departments and recipients.
41. Building on the horizontal foundations laid out in this report—e.g., more streamlined funding instruments, class / flexible terms and conditions, centre of expertise and Ombudsman, harmonized audits, etc.—to develop the frameworks, policies and mechanisms to implement true horizontal funding practices (including any necessary legislative amendments to clarify concepts of ministerial accountability) could permit TBS to advance a more holistic, responsive and coordinated approach to community investments.

### *Source*

Task Force on Community Investments Final Report  
<http://www.hrsdc.gc.ca/en/hip/sd/TaskForce/report.shtml>

## Appendix 9: Treasury Board Policies Affecting Transfer Payments

### WHAT ARE TREASURY BOARD POLICIES?

Treasury Board policies set out the governing parameters under which government officials operate and support the adherence to legislation such as the *Financial Administration Act*. They also support consistency in processes and decision making in the delivery of programs. Although policies are usually technical in nature, they should be easily understood by all, including people who are not government officials (e.g., recipients of transfer payments) in order to support consistent and transparent management in the federal government, including the management of risk.

### WHAT DOES THE POLICY ON TRANSFER PAYMENTS DO?

The *Policy on Transfer Payments* (PTP) provides the mandatory framework and requirements for the government-wide approach to transfer payment management.

The overall objective of the Policy is to ensure that transfer payments are effectively managed, while serving recipient and stakeholder needs, effectively managing risk and remaining faithful to the government policy objectives underlying the grant or contribution program. The Policy covers the full lifecycle of transfer payment management, including program design, program management and delivery, performance measurement oversight, and reporting.

### *Key Features of the Current Policy on Transfer Payments (June 2000)*

The current *Policy on Transfer Payments*, which came into force in June 2000, brought with it the following significant changes that have been part of the administration of grant and contribution programs for more than five years:

- There was an explicit requirement for a *Risk-based Audit Framework* (RBAF) for each program that would describe how the department would monitor the use of funds and ensure the achievement of results. This reflected the increased emphasis on departmental responsibility for sound management, as well as for financial and administrative practices in transfer payment programs.
- A second requirement was the *Results-based Management and Accountability Framework* (RMAF). Departments seeking approval of grant and contribution programs are required to provide descriptions of the program, its management and its intended results and also describe the logical connection between the program and the intended policy outcome. The RMAF document sets the stage for the evaluation of the program, and how performance should be measured.
- Every five years or sooner, each transfer payment program must be renewed, i.e., the *Terms and Conditions* of the program would need to be revised, if necessary, and submitted to the Treasury Board for approval.

- As a condition of this program renewal, departments would have to conduct a formal program evaluation that would be provided to the Treasury Board and that would follow the framework set out in the RMAF.
- The current Policy asserts as a principle that transfer payment assistance is to be provided only at the minimum level to further the attainment of the stated objectives and expected results.

### ***Recent Work on Improving the Current Policy by the Office of the Comptroller General of Canada (Spring 2006)***

Since October 2004, the *Policy on Transfer Payments* policy has been under review as part of the overall Treasury Board Policy Suite Renewal exercise. By the time the Blue Ribbon Panel was formed (June 2006), much study and consultation had already been undertaken by the Office of the Comptroller General of Canada and a number of proposed changes to the current Policy had been discussed and written down in draft form. Some of the proposed changes were as follows:

- ***Horizontal management:*** The draft policy acknowledges the need for increased federal collaboration and harmonization as well as horizontal management at the design stage of program development.
- ***Clearer articulation of the roles and responsibilities*** of ministers, deputy heads and other departmental officials, as well as the consequences of non-compliance: Provision for a delegated authority to a minister, granted on a case-by-case basis, to make certain approvals (e.g., renewal of program Terms and Conditions), decisions now reserved for the Treasury Board.
- ***Segmented approach to recipients:*** Draft proposals would see a separate 'directive' for each of the following categories of transfer payment recipient: other level of government; Aboriginal institutions; international organizations; and funding to foundations and endowments (conditional grants). Administrative requirements would be different for each category.
- ***Strengthened control:*** Departments would be required to demonstrate significant internal control and risk management capacities.

### **OTHER RELATED TREASURY BOARD POLICIES**

The Treasury Board is in the midst of an overall policy suite renewal. The *Policy on Transfer Payments* is one of the many policies that form part of the current web-of-rules. The Treasury Board has expressed the intention to rationalize and streamline the existing policies from the some 180 policies to less than 45 in 2007 (see the TBS *Policy Renewal Project* web site at [www.tbs-sct.gc.ca/prp-pep](http://www.tbs-sct.gc.ca/prp-pep)).

The following are other key related policies that have the most impact on the management of transfer payments:

***Evaluation Policy:*** This Policy is currently being redrafted and the new policy suite will introduce four different flexible program evaluation approaches tailored to the specific purpose of the evaluation.

- ***Strategic policy evaluation:*** This type of evaluation constitutes an assessment of the suite of overarching federal programs used to inform Cabinet of large-scale program initiatives.



- *Impact evaluation*: This type of evaluation requires an in-depth assessment of the net effect of a program—i.e., it examines inputs, activities, effectiveness and outcomes.
- *Value-for-money evaluation*: In this type of evaluation the emphasis is placed on service standards and client satisfaction, using a common measurement tool.
- *Implementation evaluation*: This type of evaluation examines and assesses how a program operates.

The *Policy on Transfer Payments* requires that an evaluation, or similar review, be conducted for a grant or contribution program prior to its renewal every five years.

***Policy on Internal Audit***: This newly approved policy is currently being implemented. It outlines the requirements for departmental internal audits including the audit of the departmental management of grant and contribution programs. This Policy does not cover the audit of recipients, for which guidance is mainly provided through guides in support of the *Policy on Transfer Payments*. It also outlines the roles and responsibilities of departmental internal auditors. The internal audit function provides an independent organizational function that is meant to add value to, and improve, the overall effectiveness and efficiency of departmental operations. Internal audits are to be conducted by a department's Internal Audit group and are submitted to the departmental audit committee. This committee will provide oversight, advice and guidance to deputy heads and fulfils an internal challenge function. The committee will report annually to the deputy head and the Comptroller General of Canada.

***Official Languages Policy for Grants and Contributions***: This Policy requires that official languages requirements be considered in the delivery of transfer payments in communities with official languages minority groups. Recent amendments to the *Official Languages Act* have strengthened its application.

***Management Resources and Results Structure Policy (MRRS)***: The MRRS Policy “supports the development of a common, government-wide approach to the collection, management, and reporting of financial and non-financial performance information.” All departments must have a Treasury Board approved MRRS that provides the basis for reporting to Parliament on the department's resources, program activities and results. The MRRS must be up-to-date and reflect the way the department manages its programs and allocates resources. This Policy is being renewed.

## GUIDANCE AND TOOLS

The Treasury Board of Canada Secretariat also issues guidance that can, in certain respects, be considered as forming part of that web-of-rules even though they are not mandatory in application. They provide the guidance and tools that government officials should take into account when carrying out their duties. The following are the main guides that are used in management of transfer payments:

***Guide on Grants, Contributions and Other Transfer Payments***: This 127-page guide provides best practices and examples on a range of issues in the management of transfer payments. Significant changes to the *Policy on Transfer Payments* would require major revisions to the Guide.

***Guide on the Audit of Federal Contributions***

***(Part I and II): The Policy on Transfer Payments*** requires that departments ensure that recipients have complied with the terms of the funding agreement. It encourages the audit of recipients when deemed necessary. Grant and contribution programs and recipients are to be audited based on a *Risk-based Audit Framework (RBAF)*.

This 81-page guide is aimed at improving the cost effectiveness of the required audit activity and minimizing the demands placed on recipients of federal contributions. It also serves to clarify the roles, responsibilities and relationships of officials of federal departments.

***Various Guides and Tools on Results-based Management and Accountability Framework (RMAF) and Risk-based Audit Framework (RBAF)***

***(RBAF): The Policy on Transfer Payments*** requires the development and use of RMAFs and RBAFs. These guides provide the details on how to develop these management and oversight tools. The panel has found it difficult to access the multiple documents and tools that are to be used for this purpose. It also found these guides unnecessarily complicated. In all, there are four documents that contain almost 90 pages of instructions.

# Appendix 10: Symposium on Partnering for Public Purpose

## HOW CAN GOVERNMENTS ACHIEVE PUBLIC OBJECTIVES THROUGH FINANCIAL SUPPORT FOR THE ACTIVITIES OF OTHERS?

*School of Public Policy and Governance,  
University of Toronto*

November 22, 2006

To advance the impartial and informed deliberation of the panel, the School of Public Policy and Governance at the University of Toronto hosted a one-day symposium in November 2006, which brought together a leading group of commentators with relevant experience and expertise in the design of public policy. There were over 100 participants ranging from academics, researchers and public policy makers to senior federal officials and business-sector representatives.

These commentators addressed the question of how government can best design and administer programs of grants, contributions and other forms of financial support for the activities of others in the pursuit of public objectives. In particular, they considered how the design and implementation of such programs can ensure:

- clarity of objectives;
- accountability for results;
- efficiency in the choice and exercise of policy instruments;
- equity of access to programs of support;

- ease of delivery; and
- effective exploitation of the wide range of expertise, insight and imagination that resides throughout society.

Optimizing the design and delivery of programs in accordance with these principles is no small task. Decision makers must be able to consider a broad range of alternatives and to take some risk in the decisions they make, while respecting the need to account for the appropriateness of their decisions. Since these spending decisions are discretionary and distinct from spending on statutory entitlements, decision makers potentially have considerable latitude.

Accordingly, participants in the symposium deliberated on how mechanisms of oversight and accountability can take account of the need for discretion and risk-taking in decision making, and innovation in delivery by public officials. The symposium situated these discussions in the context of broader trends, as jurisdictions rethink the respective roles and capacities of their public, private and third sectors in achieving public objectives.

In advance of the symposium, participants received a background paper framing these issues (included as Appendix 12 of this report). The symposium opened with a discussion of these issues alongside the findings of the panel's consultations. The symposium was broken down into two sessions. Each session included presentations from academic, government and media perspectives.



The morning session included a review and critique of current grant and contribution programs, and the choice of the funding model, relative to other potential policy instruments, for the pursuit of these objectives. The afternoon session turned to the design of grant and contribution programs in circumstances in which they are appropriate.

The School of Public Policy and Governance has prepared a report of the symposium. It is available on the Blue Ribbon Panel website at [www.brp-gde.ca](http://www.brp-gde.ca)

# Appendix 11: Summary Report on Web Panel Discussions

(October 30 – November 17, 2006)

As part of its program of consultations, the panel arranged for week-long web dialogues with public administration scholars and other experts on three strategic issues. Three animators were invited to kick-off each dialogue by posting a comment, and participants were invited to comment on and debate these postings. The topics and their animators were as follows:

- **Week 1—Exploring Fundamental Premises**  
(October 30–November 3)  
*Animators:* Andrew Graham, Susan Phillips, Christian Rouillard
- **Week 2—Leadership and Implementation**  
(November 6–10)  
*Animators:* David Good, Ken Rasmussen, Harry Swain
- **Week 3—Preparing for Public Scrutiny**  
(November 14–17)  
*Animators:* Jonathan Malloy, John Langford, Graham White

Two facilitators—Patrice Dutil and Evert Lindquist—monitored the discussions and provided mid-week and final summaries for each dialogue. The facilitators also encouraged participants to probe observations or take up new issues and questions. A total of 23 public administration scholars from across Canada participated in the dialogues. This summary report provides an overview of key points that emerged in the dialogues. More detailed summaries of each dialogue can be found on the Blue Ribbon Panel website at [www.brp-gde.ca](http://www.brp-gde.ca).

## WEEK 1—EXPLORING FUNDAMENTAL PREMISES

*Should a new grants and contributions regime have, as a fundamental premise, that government should operate at arm's length from recipients and encourage an efficient but competitive approach to distributing funds? Or should a new regime have as its premise that many external groups will continually receive grants and contributions and therefore focus on how to efficiently allow for renewal of funding and good accountability? Are these approaches inconsistent with each other? Is it possible to imagine developing a grants and contributions regime that embraces both premises and applies them differentially depending on the character of different program areas? What information and reporting would be required from external groups to ensure that sufficient transparency and accountability could be achieved?*

Participants quickly agreed that neither premise should guide decisions on grants and contributions or their administration. In some cases, the government should operate at arm's length and at other times it should deal with groups on a repeated or sustained basis, often supporting the development of organizations or communities. This will depend on the sector and the specific objectives of the government.

The very diversity of purposes and circumstances for which different kinds of grants and contributions instruments could be employed

was seen as a problem in itself, one that would require more clarification and better communications. There was discussion about whether new terminology might be developed to capture the diversity and public purpose of grants and contributions.

There was agreement that, while reporting and accountability should be essential features for all awarded grants and contributions, the nature and depth of reporting should depend on the scale and complexity of the supported projects, as well as the track record of recipient organizations. Some participants were intrigued about the possibility of building a certification system that would rate the capabilities of recipient and funding departments to manage grants and contributions, thereby allowing for different levels of oversight. There was agreement that there should be transparent protocols for reporting, including minimum requirements. There was interest in elegant solutions to improve accountability and performance-oriented reporting. One idea was simply to ensure that departments post two-pagers on the goals, amounts, and milestones for grant and contribution awards on their websites.

Finally, participants considered different approaches to leading renewal of the administration of grants and contributions. Ideas included: establishing the equivalent of the UK Compact Commissioner; appointing a federal lead minister, perhaps supported by an advisory board; appointing ‘champions’ and a DM/ADM committee as a focal point; and better central internal capability to monitor the track record of departments and recipients in handling grants and contributions.

## WEEK 2—LEADERSHIP AND IMPLEMENTATION

*Moving towards a more productive, efficient and accountable grants and contributions regime will require a multi-faceted and multi-year approach, involving many different actors across the federal public service, and dealing with diverse recipient communities. Such an approach would require a mix of executive leadership (i.e., DM champions), central agency capability and frameworks, departments and agency teams, and a variety of pilot projects and seed funding.*

*Questions considered included the following: What specific ideas might you have for the right kind of executive and central agency leadership? How aggressive should the timelines and reporting be for this initiative? What lessons have been learned from advancing similar government-wide initiatives? What are the prospects for moving forward and making significant improvement in such a controversial area of public management?*

This dialogue recognized that, while the focus of the Blue Ribbon Panel was on improving the administration of grants and contributions, political leadership would be necessary to ensure success. Ministers would seek to quickly implement a project when it was considered a priority, but if a project were to have difficulties, they would shift to a control posture. It was also suggested that a streamlined regime could increase the risks for projects overall, which ministers must be prepared to deal with. On the other hand, early and more transparent reporting might identify difficulties earlier in project cycles.



Building on the Week 1 discussion, participants added to the menu of needed leadership capabilities the need for a focussed and capable grant and contribution central office to establish guidelines and identify best practices, and a stronger TBS with a challenge function, complemented by a strengthened audit regime and a focus on bad actors. Discussants agreed with the comment that it was “important to keep a focus on taking out unnecessary red tape and putting in practical reporting” and that a multi-faceted approach would be necessary to secure improvements over the longer term, including clear allocation of responsibilities, best practices, learning opportunities and an early warning system. Discussants also thought that, in some areas peer review models might be productive ways of monitoring grants and contributions, rather than heavy risk assessments and reporting requirements.

However, a tension emerged: while participants strongly believed that the government should aggressively address the deficiencies in the current grant and contribution regime, it was also recognized that improving the administration of grants and contributions would require tailoring across departments and sectors, and longer term changes in administrative practices, systems, and culture. They counselled against erecting an overly elaborate central apparatus for implementing the reform agenda, preferring concrete results for recipients over process, a lead minister and focussed central support to move the agenda forward, and reliance on the deputy ministers and program managers in departments to get the job done.

## WEEK 3—PREPARING FOR PUBLIC SCRUTINY

*A modernized grants and contributions regime, while streamlining and tailoring the approach to approval and monitoring for government agencies and recipients alike, should also strengthen transparency and accountability for funds received from the federal government. This will necessarily involve scrutiny by Parliament and the media. What sort of information should be made available to external groups to hold the government and recipients to account? Are there better ways to provide general information on grants and contributions programs in order to provide some context for interpreting specific grants and contributions? What should be the role of central agencies in ensuring that departments and agencies provide timely information? Should there be a special time set aside in the review of the Estimates to focus exclusively on the management of grants and contributions? What should be the responsibility of recipients to provide timely information on the progress they have made with funds received?*

Participants strongly agreed that, while political leadership and engagement on grants and contributions would be desirable, it would be important for the Blue Ribbon Panel to be realistic about the interest of members of Parliament, standing committees, the media and the public in reviewing information on grants and contributions and their incentive to do so. Members of Parliament and journalists have little interest in performance reports and Estimates, but will focus on grants and contributions at the least whiff of controversy.

Regardless of the extent of utilization of such information, participants agreed that reporting

on the use of public funds is a fundamental tenet of democratic governance. It was presumed that recipients of public funds must report on their use in a timely manner, even if the overall requirements for reporting might vary according to size, complexity, sector and track record.

One strand of discussion focussed on whether reporting should be improved with respect to individual subventions or higher levels of aggregation. While participants were attracted to the notion of posting 'two-pagers' on specific grants and contributions on departmental websites, they believed that the best way to evaluate grants and contributions was in the context of broader program goals and outlays administered by departments, and they suggested that reporting might be improved at that level. It was also suggested that this would also provide a good opportunity to showcase and promote best practices.

Participants also considered the larger 'ecology' of actors who deal with grants and contributions, and suggested that accountability and reporting could be reconfigured and improved. For example, could a Senate committee take responsibility for reviewing grants and contributions? Finally, it was suggested that more grants and contributions could be put on a more explicit contractual footing, but there was concern that this could run into the complexities of contracting and procurement regimes, which themselves require a review.

## SOME GENERAL POINTS TO CONSIDER

Generally, the web dialogues agreed that reducing unproductive red tape for administering grants and contributions, and finding practical ways to ensure results and accountability, should be the prime goals animating the Blue Ribbon Panel. There was considerable interest in identifying political leadership and central capabilities in order to foster and secure change in practices in departments that will make a real difference to recipients, public servants, and elected representatives.

While participants called for concerted leadership, they recognized that moving the system as a whole requires culture change in the public service; it requires moving an entire 'ecology' of actors working at different levels and improving policy and other administrative regimes. Improving the administration of grants and contributions over the longer term necessarily broaches Aboriginal policy, the Voluntary Sector Accord, procurement, the Estimates, and the workings of the House of Commons and the Senate, to name only a few factors.

Finally, some examples of practice in other jurisdictions were invoked during the web dialogues. It was apparent that we need to learn more about and draw lessons from how other governments administer and monitor their grants and contributions.

## Appendix 12: Partnering for Public Purpose— New Modes of Accountability for New Modes of Governance

A paper prepared for the Symposium on *Partnering for Public Purpose: How Can Governments Ensure Success and Accountability in their Financial Support for the Activities of Others?* School of Public Policy and Governance, University of Toronto, November 22, 2006

Carolyn Tuohy, PhD

Senior Fellow, School of Public Policy and Governance, University of Toronto

In the world of public policy, as in other walks of life, attempts to address a defined area of concern can quickly open up a broader and deeper set of questions. The Government of Canada is currently commissioning, through an independent panel, a review of a wide range of grants and contributions—in support of infrastructure, university research, arts and cultural activities and other areas—in order to ensure that these programs are consonant with the public interest both in substance and in process. This initiative arises from concerns about ‘accountability’ in the wake of a scandal surrounding the implementation of a particular program. But it raises fundamental questions about the role of government in the context of evolving ideas about the relationship between the state and civil society.

### ***The Evolving Concept of Governance:***

Increasingly, policymakers in Canada and other advanced nations are coming to see the role of government as operating through networks of state and societal actors, rather than as command-and-control hierarchies.<sup>1</sup> In a context in which most policy problems now entail issues that

span sectors, jurisdictions and even nations—establishing the conditions for prosperity, sustaining the environment, re-negotiating the inter-generational contract—governments cannot achieve their ends by acting alone. How can governments establish the framework that motivates state and societal actors to engage in collective action to pursue common goals? The traditional exercise of authority through hierarchies is one of a number of types of governance—others may entail greater use of market instruments and/or the exercise of ‘leadership’—guiding, negotiating, brokering and facilitating the emergence of consensus.

A related line of thought emphasizes the importance of governance frameworks that tap the wide range of expertise, insight and imagination that resides throughout society, in both the private sector and the so-called ‘third’ sector of voluntary action. The Economist has recently highlighted this as an emerging ‘big idea’ in public policy, although its contemporary lineage stretches back at least as far as Harold Macmillan’s ‘Middle Way’ in 1938.

<sup>1</sup> Among numerous sources, see in particular Rhodes (1996), Keohane and Nye (2001), Salamon (2002), Stein (2006)



These new models challenge established concepts of democratic government, with their emphasis on the ultimate exercise of sanction through democratic institutions. Lines of accountability within networks may be multiple, tangled and obscured. The central problems in a networked governance model of the role of government are the location of responsibility order to ensure accountability, and the channeling of the information necessary to hold responsible agents accountable. Networks diffuse responsibility, and complicate the flows of information. New ways of thinking about accountability have led to an increasing focus on attaining measurable results rather than compliance with prescribed procedures. But this shift in focus brings new challenges with it: how to specify desired results in measurable terms—capturing the essential dimensions, avoiding measurements that will inappropriately drive behaviour, discouraging attempts to ‘game’ the reporting of results, and preserving the leeway for qualitative assessment. These considerations go to the most fundamental elements of democracy. As Melissa Williams put it to the symposium on *Partnering for Public Purpose*: How can accountability regimes advance—or frustrate—the democratic purposes of public policy?

### ***Enduring Tensions in Public Policy:***

Public policy typically involves trade-offs. This is nowhere more true than at the macro-level of the design of governance frameworks and instruments themselves. Two tensions in particular must be taken into account in any consideration of the use and design of grants and contributions;

- a. ***Risk avoidance vs flexibility of action and capacity-building:*** Actors who are accountable for what they do naturally seek to avoid mistakes, and to be able to defend themselves against blame when mistakes occur. This desire, on its own, leads them to define and circumscribe responsibility as much as possible, and to avoid unanticipated outcomes. But they also wish to achieve positive results, and to take credit for those results. That desire in turn suggests the need to be flexible enough to take advantage of opportunities as they arise, and to share in the claim for credit when positive results occur. Networks, as noted, are less well-suited than hierarchies to the tight prescription of responsibility and hence of accountability. But they are potentially better suited to flexible adaptation provided that governance mechanisms establish the appropriate incentives.

A related trade-off concerns risk-avoidance and capacity building. Government grants and contributions should build the capacity of societal actors, and hence strengthen the overall governance framework. The desire to avoid risk, however, can lead to a specification of standard procedures so demanding that complying with them drains rather than reinforces both state and societal capacity. Even worse, such rule-bound systems can overwhelm both state and social partners and therefore both destroy capacity and fail to achieve results. Throughout the consultations conducted by the Blue Ribbon Panel with stakeholders, this has been a constant theme.<sup>2</sup> Participants in the symposium on *Partnering for Public Purpose*, in particular Janice Stein and Peter Warrian, drew attention in strong terms

---

<sup>2</sup> See, for example, the results of the web-based consultation as reported by Dr. Jan Donio in her presentation to the Symposium on *Partnering for Public Purpose*.

to the stifling of social innovation that has resulted from the elaboration of accountability regimes in Canada.

- b. ***Confidence in government vs support for the government of the day:*** Over the past few decades, citizen confidence in government has been declining across advanced industrial nations<sup>3</sup>—in part for the very reasons that have driven increased interest among policy-makers in networked models of governance. If the capacity of the state, acting alone, to respond to social programs is waning, and if new mechanisms of governance have yet to mature, it is not surprising that citizens are skeptical of the ability of governments of any stripe to respond to the compelling questions of the day. In such a context, it is all the more tempting for governmental actors to turn to time-honoured mechanisms for building partisan support through the exercise of governmental largesse on a localized basis. Grants and contribution programs provide an obvious mechanism. More subtly, however, the two ends (confidence in government and support for the governing party) can be almost inextricably interwoven in programs that seek to raise the profile and presence of a given order of government or government department or agency in a particular jurisdiction—especially if the incumbent first Minister, Minister or local representative is prominently identified. Even more problematic was the case that lies behind the current concern with grants and contributions at the federal level in Canada, in which a program ostensibly aimed at building the federal presence in Quebec in an era of high separatist sentiment was distorted in some instances to

serve to support the governing federal Liberal party.

These tensions are endemic to public policy in a democracy. They can never be resolved once and for all. The policy problem is to find the appropriate balance in a given political context. As that context varies, the balance will shift. But in so doing it creates its own pressures for re-balancing. Too tight a prescription of eligibility and procedures excludes some actors and paralyzes others; too much flexibility and autonomy means that there will be mistakes and potentially some abuse. Attempting to draw too bright a line between the governmental and political responsibilities of Ministers may create similar problems of exclusion and procedural paralysis; but too fuzzy a line risks calling the integrity of the programs into question. The trick is to keep this shifting balance within a tolerable range that avoids paralysis on the one hand and scandalous error and abuse on the other. That requires cultural attitudes, within the state and society, that incorporate trust and an acceptance of risk.

### ***The Policy Environment:***

The inculcation of such cultural attitudes and the fostering of the necessary cultural shift are made much more difficult by the adversarial climate fostered by electoral politics and media strategies, and by the inherent tendency of public opinion to exhibit cycles of attention and concern with particular issues.

- a. ***Electoral and parliamentary politics:*** In modern democracies, the ultimate instrument of accountability is the ballot box—and that overarching framework sets

<sup>3</sup> This is one of the key findings of the World Values Survey, which has tracked public opinion in up to 70 nations over time on a number of dimensions, including attitudes toward government. See, for example, Nevitte (1996).

the frame for policy debate and development. At regular intervals, elections offer the entire electorate within a given jurisdiction the opportunity to reward or punish those whom they previously elected to public office and to cast judgment on potential alternatives. This establishes a rhythm or cycle, tied to the timing of elections, that drives the pace and establishes the time horizon for policy-makers. It also creates an ongoing adversarialism, as competing parties seek to position themselves in this context.

In parliamentary democracies like Canada's the legislature is one of the primary arenas in which these partisan contests are played out between elections. On the Westminster model, it is the role of the parliamentary opposition to scrutinize and critique the performance of the government of the day. In particular, this role typically gives rise to a parliamentary game in which the opposition has every incentive to embarrass the incumbent government by focusing on missteps.<sup>4</sup> One of the important rules of this game is party discipline, which offers few opportunities for bipartisanship.

In riding-based legislative systems like Canada's, the members of the legislature play a dual role: as members of the governing or opposition party on the one hand, and as advocates for their local constituents on the other. In that latter role, they may legitimately

seek to ensure that the benefits of government programs are fully accessible to eligible constituents, to facilitate that access and to claim credit for success in this regard.<sup>5</sup> There is no bright line between the legitimate performance of this role and the abuse of power for patronage purposes—although there are clearly extremes at which abuses become blatant.

b. ***Cycles of political and public concern—the role of the media:***

Free and thriving media constitute a key pillar of democratic societies, in providing the citizenry with information and diverse perspectives on government action or inaction and on the political process and public policy issues generally. (The extent to which the media indeed constitute a 'fourth estate' of government has been much debated. But just those circumstances that enable the media to perform this role also mean that they themselves exist in highly competitive media markets with their own dynamics of adversarialism.<sup>6</sup>) The rise of new electronic media not only increases the diversity of perspectives but also heightens the competitiveness of media markets. These circumstances have increased the number of 'market stalls' or opportunities to provide information, but they also mean that competitive pressures to reduce production costs often constrain the ability of individual

---

<sup>4</sup> I am grateful to my colleague Graham White for emphasizing the importance of this dimension of the policy environment in Canada in comments on an earlier draft of this paper.

<sup>5</sup> This point was made eloquently by one of the participants in the symposium on *Partnering for Public Purpose*, Mr. Tim Reid, formerly an MPP in Ontario.

<sup>6</sup> In his presentation to the symposium, Anthony Westell invoked Walter Lippman's eloquent challenge to this view: "The press is no substitute for institutions. It is like the beam of a searchlight that moves restlessly about, bringing one episode and then another out of darkness into vision. Men cannot do the work of the world by this light alone... It is only when they work by a steady light of their own, that the press, when it is turned upon them, reveals a situation intelligible enough for a popular decision." (Lippman, 1922)



reporters to follow particular stories and lines of inquiry in depth. In practice, what has arisen is a symbiotic relationship in which the highlighting of symptoms of potential abuses of government authority in the media trigger official inquiries which then provide fodder for media reports and commentary.<sup>7</sup>

In a classic article, political economist Anthony Downs (1972) traced what he called the 'issue-attention' cycle in public policy. It remains as relevant today as it was when it was written more than three decades ago. Certain problems in society, he said, have three essential characteristics—they affect a minority of the population, they arise from social arrangements that favour influential interests, and they periodically result in dramatic events that galvanize public attention. Such problems are likely to move through a cycle as follows: initial neglect, excited discovery and enthusiasm about finding solutions as a result of a dramatic event, growing recognition of the costs (not only monetary) of addressing the problem, fading of public interest as boredom with media reporting sets in and the media abandon their commentary, and a 'post-problem' phase in which arrangements put in place during the earlier cycles continue to have their (sometimes unanticipated) effects. Downs was writing about environmental issues, but his analysis could equally be applied to cycles of concern with accountability in grants and contribution programs. As various 'scandals' over time have caused the issue to move repeatedly through this cycle, the result has been a layering of accountability requirements.

## ***Instruments of Accountability in Hierarchies, Markets and Networks:***

In seeking a more effective approach to accountability in light of all of the above considerations, it is helpful to begin with some basic features of any accountability regime. Whenever an actor (the 'agent') is to act in the interest of another (the 'principal'), the requirement of accountability comes into play. If the principal is to hold the agent accountable, the following conditions be met:

- a. ***Identification of the locus and scope of responsibility:*** Both parties must know who is accountable to whom, over what range of activity, for what outcome.
- b. ***Common expectations:*** The agent must be aware, at least in broad terms, of the preferences of the principal.
- c. ***Information:*** The principal must be able to monitor the performance of the agent.
- d. ***Sanction:*** The agent must face positive or negative consequences, depending on whether his/her performance is consistent or inconsistent with the preferences of the principal.

There are different mechanisms through which these conditions can be met, which vary according to the type of governance framework. Broadly speaking, we can conceive of three ways of governing social relationships:<sup>8</sup>

- a. ***Hierarchies*** govern relationships through authority-based *rules and procedures*. In theory,

<sup>7</sup> I owe these points in large part to Anthony Westell and James Travers.

<sup>8</sup> Some excellent contributions to the understanding of accountability within networked governance models are found in the literature of international relations, where the phenomenon is most obvious. One of the best of these is Keohane and Nye (2001), from which several of the concepts in the following discussion are drawn.

rules and job descriptions allow for clear prescriptions of objectives and expected performance, efficient channeling of information, effective sanction through line of command (subordinates can be rewarded or punished—ultimately through dismissal—by superiors. In practice, hierarchies can become rule-bound, large and unwieldy in dealing with complex areas of policy. The need to comply with tight prescriptions of procedures may sap the capacity of both state and societal actors and inhibit innovation.

- b. **Markets** function through relationships between multiple independent actors who exchange valued things with each other. The primary mechanism of accountability is the *contract*, which either party can exit in favour of an alternative if he/she is dissatisfied. In theory, markets allow flexibility, tailoring of contracts to specific circumstances and expectations, and effective sanction through voluntary exit from the relationship. Information is exchanged through signaling, which in purest form involves price signals. In practice, markets can entail high ‘transaction’ (information and negotiation) costs on a continual basis and can be volatile. Market-based forms of accountability are most appropriate where expected deliverables are specific and areas of performance are well-bounded.
- c. **Networks** are grounded in mutual subscription to common values. In theory, networks allow for the development of stable trust-based relationships that reduce ‘transaction’ costs, are adaptable over time, and map onto the complexity of many policy issues. In practice, as noted above, the location of responsibility

can be murky. The primary mechanisms of accountability are *reputational*: because relationships are on-going, participants can either reinforce or undermine their future influence through their reputation for performance. If networks are not to become closed and self-perpetuating, positions of influence within them must be contestable—that is, at least periodically there must be opportunities for new entrants to supplant established participants.

Real-life relationships in the world of public policy are rarely governed by one of these pure models alone. Networks develop within and between hierarchies and markets; market signals trigger responses within hierarchical firms. And underlying all of these mechanisms are two forms of accountability that define the context in which the others operate. The first is *legal* accountability: the ‘rules of the game’ that establish mutual obligations enforceable through the institution of the courts. The second, pertaining to the world of public policy in democratic regimes, is *electoral* accountability: the requirement that periodically, regardless of the other accountability mechanisms at work, those who hold ultimate authority in the institutions of government be subject a renewal or revocation of their mandate through popular vote.

In thinking about accountability for public policy, then, we need to think about the appropriate *blend* of mechanisms in particular contexts. The rise of ‘networked governance’ means that we need to re-think the balance among accountability mechanisms, while respecting the fundamental principles of electoral and legal accountability.

## A Way Forward

In the face of the deeply entrenched characteristics of the political process discussed earlier, the difficulties of developing a mature understanding of the ethics of democratic accountability cannot be overestimated.

Such an understanding requires dialogue and deliberation—among politicians, among and within governmental, private and third sector organizations, and in the media. That policy conversation is essential to bring about the necessary change in institutional incentives and culture. How should we proceed?

The way forward lies in a better understanding of the very model of networked governance that has complicated the exercise of accountability. Can we work through networks to develop a better, more trust-based model of accountability? Networks, indeed, can be powerful instruments of political, social and cultural change. A rich academic literature, including the seminal work of sociologist Mark Granovetter (1974) has explored the potential of networks for information exchange, information and social capacity-building. But networks cannot fully supplant institutions as mechanisms, grounded in social values and persisting over time, for the governance of human interactions. Even if a networked model of accountability can be developed, how can it be incorporated within the institutions of democratic government, particularly within a Westminster parliamentary system with its central focus on ministerial responsibility?

In this exploration and deliberation, the role of the media will be critical. Indeed, in a networked model the media have a particularly important function as mechanisms of accountability. In a trust-based model, as in hierarchies or markets,

there will inevitably be errors and failures as well as successes. In complex and diffuse networks, and in the absence of the effective sanction of command or exit from a specific contract relationship, these errors and failures are most likely to be identified through media exposure. Given the importance of reputation within such networks, this sanction is of critical importance. But without fundamental change in how these episodes of failure are dealt with, their occurrence will continue to result in the chilling of initiative and paralysis of process through a reactive layering of rules.

Such change will require a cultural shift with at least two elements. First, when the media spotlight sweeps onto a particular instance of ‘failure,’ there must be a mature capability among all relevant actors, including the electorate, to distinguish between abuses of trust and noble failures in worthy causes. This is a capability that needs to be developed over time, not during particular episodes. To truly fulfil their democratic role, the media need to offer critiques not only of government action or inaction but also of accountability regimes themselves, to the extent that those regimes frustrate the achievement of public purposes. Peter Warrian, in his remarks to the symposium on *Partnering for Public Purpose*, contrasted commentary in the business-oriented media, which tends to laud risk-taking and innovation in the private sector, with that on the ‘front page,’ which shows little interest in the fostering of social innovation and the public investment of ‘social venture capital.’ This is a conversation that needs to be fostered if the full potential of social actors is to be developed and tapped. Second, in those episodes, the state must resist the instinct to layer on provisions that might have averted the particular instance of failure—



layers that will simply accumulate and have their stultifying effects long after particular episodes have passed.

These changes can occur only in the context of public debate and deliberation, within the broad networks in which they must be brought about. Given the breadth and 'loose ties' of these networks, they have the capacity to foster just such public conversation. If a more trust-based model of accountability is to be implemented, it will also require the exploitation of information technology in new and creative ways, to provide the flexibility to assess the performance of a wide variety of actors in comprehensible ways.

### ***Making accountability effective: a new conversation***

A new, more trust-based and effective model of accountability within networks needs elements that facilitate success as well as ensuring appropriate stewardship of public resources, and might include the following ingredients:

#### ***a. Facilitating effective action:***

- *A portfolio approach:* Drawing upon and building capacity throughout society to pursue public objectives requires the flexibility to identify and respond to opportunities. That in turn requires risk-taking, and risk-taking means the ability to tolerate some failures. A focus on strict accountability in for success in each individual instance will lead to a very risk-averse and inflexible approach to investment in social projects. But a focus on the entire portfolio of activity will encourage some risk-taking, in order to increase the return to the portfolio as a whole. It is also consistent with electoral accountability: governments

ultimately seek a renewal of their mandates based on their record of performance regarding their overall policy portfolios. That record will include the behaviour of individual ministers; and failing to sanction a minister who has clearly failed to deliver on his or her portfolio should factor into the electoral judgment on the party in power.

This is a matter not of jettisoning fundamentals of democratic parliamentary government, but rather of framing the terms of debate. The opposition will continue to hold the government to account for episodes of failure. But the government in turn can legitimately demonstrate its record of performance within the relevant portfolio of activities to situate its response to opposition challenges.

- *Longer-term perspectives:* Individual episodes of success or failure in meeting the public objectives will have reputational consequences for those involved, and will affect their future prospects for good or ill. But if the potential for creativity in society is to be tapped and fostered, it is the record of performance over time that should be judged. The appropriate time frame will vary for different programs of activity. Longer-term perspectives can also reduce the requirement for frequent detailed reporting that saps the capacity of social groups and organizations, especially those of small scale. Such time-frames may not accord well with electoral cycles; therefore other elements of the accountability framework need to provide stability through those cycles.
- *Mutually-agreed methods to assess performance:* Information about performance is essential

to an effective accountability regime. The definition of expected performance, and the appropriate indicators of performance will vary depending on the nature of the activity, and should be mutually agreed at the outset. More nuanced measures of performance require input from those closest to the activity in question. Longer-term relationships allow not only for an assessment of performance based on a record of activity, but also for the development of the culture of trust necessary to facilitate these mutual agreements. Given the need to report on performance in terms that respect the reality of the electoral process, the measures should include appropriate intermediate milestones of progress.

- *‘Peer review:’* Non-standardized mechanisms of assessment are onerous for any single body to administer. But groups of peers can make judgments about such performance. Procedures for funding university-based research, arts councils and other bodies such as Ontario’s Trillium Foundation present well-established models in this regard. Reliance on peer panels can displace assessment and enforcement costs onto recipient communities themselves; but longer time-frames for assessment of each case can reduce the annual administrative burden. In addition, in sectors where there are a large number of relatively small-scale recipients and/or a diversity in the scale of recipients, intermediate non-governmental bodies can play a key role in this respect.<sup>9</sup>

b. **Ensuring openness:** Network-based models of accountability can be effective only to the extent that the networks themselves do not become closed. The following measures are necessary safeguards in that respect:

- *Public reporting:* A move to longer time-frames for assessment, tailored performance measures and peer review has many merits, but it raises the danger that networks will become closed and opaque to public view. Annual public reporting by assessment panels and responsible government officials, within a portfolio approach, is essential to address these potential problems.
- *Contestability:* Public reporting alone is not a sufficient safeguard against the closure of networks. There must be regular opportunities for networks to be permeated by new entrants, through periodic (at least annual) competitions for entry, with published success rates.
- *Audit:* Finally, none of the above measures, alone or in combination, does away with the need for audit. What is required, however, is an understanding of audit that is in keeping with an accountability regime based on the above principles. Audits themselves need to be scrutinized, by media and others, to ensure that the processes followed are not inhibiting the pursuit of the very purposes of public programs. Relatively small numbers of random audits involving site visits by small teams including peers and public officials, as part of the on-going peer review process, are one possibility deserving of consideration.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> For example, the Council of Ontario Universities, a voluntary association, conducts regular audits of the processes Ontario universities use to approve and periodically review undergraduate programs. The audit ensures that universities have quality control measures in place, but does not review and approve undergraduate programs themselves; and it forms an important part of the regulatory framework for Ontario universities.

<sup>10</sup> See Bevan (2006) for a discussion of the potential of face-to-face random audits.

In the evolving understanding of accountability within networks, and in the experience of those who are wrestling with these issues in their daily professional lives, lie the seeds of a new approach to state-society partnerships for public purpose. The appointment of the Blue Ribbon Panel, and the approach that it has taken in its deliberations, are welcome signals that such a conversation is well underway.

### References:

- R.G. Bevan, "Setting Targets for Health Care Performance: Lessons from a Case Study of the English NHS," *National Institute Economic Review* 197 (July 2006), 1-13.
- Anthony Downs, "Up and Down with Ecology: the Issue-Attention Cycle," *The Public Interest* 28 (Summer 1972), 38-50.
- Mark Granovetter, Mark, "The Strength of Weak Ties," *American Journal of Sociology* 78: 6, (May 1973), 1360-80.
- Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, "Democracy, Accountability and Global Governance" unpublished ms., Cambridge MA: Kennedy School of Government, 2001
- Neil Nevitte, *The Decline of Deference: Canadian Value Change in Cross-National Perspective*. (Peterborough, Ontario: Broadview Press, 1996).
- Richard Rhodes, "The New Governance: Governing without Government" *Political Studies* 44:652 (1996)
- Lester M. Salamon, "The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction." in Lester M. Salamon (ed.) *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* (New York: Oxford University Press, 2002)
- Janice Gross Stein, "Canada by Mondrian: Networked Federalism in an Era of Globalization," in Roger Gibbins, Antonia Maioni and Janice Gross Stein, *Canada by Picasso: The Faces of Federalism* (Ottawa: Conference Board of Canada, 2006) 15-58



## Appendix 13: Blue Ribbon Panel Secretariat and External Advisors

### SUPPORT FROM THE TREASURY BOARD OF CANADA SECRETARIAT

The panel was supported by Blue Ribbon Panel Secretariat, headed by Executive Director Pierre Marin, within the Treasury Board of Canada Secretariat. The Executive Director was assisted by Sylvie George, Jeff Johnson, Elizabeth Logue, Kathy Tsui and Gillian Bryenton-Davey. In addition, the panel benefited from the advice of Jamshed Merchant, Assistant Secretary of Climate Change and Sustainable Development, who chaired the Assistant Deputy Minister committee on grants and contributions, and Rob Fonberg, Senior Associate Secretary of the Treasury Board, who chaired a comparable committee of deputy ministers. John Morgan, Assistant Comptroller General of Canada and Ken Cochrane, Chief Information Officer, provided valuable advice at several of the panel's deliberations. Finally, Hubert Seguin broke new ground in the extraction and analysis of information on federal grant and contribution programs, and his statistical analysis provided an essential foundation for the panel's work.

### EXTERNAL ADVISORS

Professor David Good of the University of Victoria acted as research director for the panel and Professor Evert Lindquist, also of the University of Victoria, coordinated the web discussion among leading Canadian public administration scholars. Professor Carolyn Tuohy organized the Symposium at the University of Toronto and contributed the background paper included in Appendix 12. Dr. Jan Donio, Executive Director of Information

and Corporate Services at the Council of Ontario Universities, oversaw the web-based consultation with recipients and program administrators, with the assistance of Tom Wainas at Decosta Inc. The panel received communications advice from Gary Breen and David Lockhart, and a great deal of help in analysis and drafting from Len Endemann and Jim Mitchell of Sussex Circle. Finally, there were the many, many people who provided advice to the panel through the web consultation, face-to-face meetings and email exchanges too numerous to list individually. Ryan/Smith Design Associates Inc. provided the design and final editing of the report.

The panel would like to thank all of these people for their support and advice.

# Appendix 14: Federal Grants and Contributions

## Largest Thirty Grant and Contribution Programs (2004–05)<sup>11</sup>

Program Name	Department	Amount <sup>12</sup> (millions)
1. Employment Insurance Part II – including Employment Benefits and Support Measures	Human Resources and Social Development Canada	\$2,074.1
2. Disability and Death Pensions	Veterans Affairs Canada	1,583.1
3. Education	Indian and Northern Affairs Canada	1,353.3
4. Social Development	Indian and Northern Affairs Canada	1,212.2
5. Business Risk Management—Agriculture Policy Framework (S)	Agriculture and Agri-Food Canada	1,207.5
6. Capital Facilities and Maintenance	Indian and Northern Affairs Canada	930.0
7. Farm Income Class Grant Payments (S)	Agriculture and Agri-Food Canada	896.9
8. Geographic International Development Assistance	Canadian International Development Agency	770.6
9. Research and Scholarships	Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada	745.3
10. Research in support of creation and translation of new knowledge in health	Canadian Institutes of Health Research	686.6
11. Multilateral Development Assistance to International Institutions and Organizations	Canadian International Development Agency	551.6
12. Canadian Labour Market Employment Program	Human Resources and Social Development Canada	470.2
13. Payments in Lieu of Taxes to Municipalities and other taxing authorities (S)	Public Works and Government Services Canada	453.1
14. Payments to trustees of Registered Education Savings Plans	Human Resources and Social Development Canada	426.0
15. Programming against hunger, malnutrition and disease	Canadian International Development Agency	367.4
16. Integrated Health Care Services—First Nations and Inuit	Health Canada	320.7
17. Technology Partnerships Canada Program	Industry Canada	304.0
18. International Financial Organizations (S)	Department of Finance Canada	292.4
19. Geographic International Development Assistance	Canadian International Development Agency	285.8
20. Multilateral Development Assistance to International Financial Institutions	Canadian International Development Agency	265.7
21. General Research Program	Social Science and Humanities Research Council of Canada	244.5
22. Veterans Independence Program	Veterans Affairs Canada	230.7
23. Research and Scholarships	Social Science and Humanities Research Council of Canada	221.2
24. International Humanitarian Assistance	Canadian International Development Agency	220.4
25. Labour Market Agreement—Assistance to persons with disabilities	Human Resources and Social Development Canada	211.8
26. Primary Care Transition Fund	Health Canada	210.8
27. Indian Government Support	Indian and Northern Affairs Canada	209.3
28. Direct Student Financing (S)	Human Resources and Social Development Canada	206.1
29. Control and Provision of Health Services for Indian bands, associations and groups	Health Canada	205.2
30. Official Languages Communities Program	Canadian Heritage	204.7
<b>Total</b>		<b>\$17,361.2</b>
<b>Percentage of total grant and contribution program universe under review by the Panel</b>		<b>64.6%</b>

(S) = Denotes statutory program

<sup>11</sup> By department; data provided by the Treasury Board of Canada Secretariat

<sup>12</sup> As per the 2004–05 Public Accounts of Canada

## Grant and Contribution Programs By Portfolio for 2004–05

Department	Total Payments in 2004–05 <sup>13</sup> (millions)	% of Total	Total number of programs	% of Total
1. Indian and Northern Affairs Canada	\$4,933.6	18.30%	61	7.89%
2. Human Resources and Skills Development Canada	3,503.3	12.99%	29	3.75%
3. Canadian International Development Agency	2,971.4	11.02%	29	3.75%
4. Agriculture and Agri-Food Canada	2,686.3	9.96%	32	4.14%
5. Veterans Affairs Canada	1,863.1	6.91%	16	2.07%
6. Health Canada	1,497.5	5.55%	54	6.99%
7. Canadian Heritage	997.9	3.70%	69	8.93%
8. Industry Canada	905.5	3.36%	28	3.62%
9. Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada	766.2	2.84%	3	0.39%
10. Canadian Institutes of Health Research	704.7	2.61%	3	0.39%
11. Natural Resources Canada	684.6	2.54%	61	7.89%
12. Social Sciences and Humanities Research Council of Canada	497.0	1.84%	3	0.39%
13. Foreign Affairs Canada	487.2	1.81%	73	9.44%
14. Department of Finance Canada	453.4	1.68%	7	0.91%
15. Transport Canada	420.3	1.56%	53	6.86%
16. Citizenship and Immigration Canada	386.5	1.43%	9	1.16%
17. Department of Justice Canada	376.5	1.40%	31	4.01%
18. Atlantic Canada Opportunities Agency	363.4	1.35%	11	1.42%
19. Canada Revenue Agency	286.9	1.06%	3	0.39%
20. Economic Development Agency of Canada for Quebec	286.4	1.06%	7	0.91%
21. Social Development Canada	270.0	1.00%	4	0.52%
22. Western Economic Development Canada	266.2	0.99%	5	0.65%
23. Public Safety and Emergency Preparedness Canada	221.0	0.82%	10	1.29%
24. Infrastructure Canada	199.4	0.74%	5	0.65%
25. Environment Canada	171.2	0.63%	29	3.75%
26. National Defence	152.3	0.56%	27	3.49%
27. National Research Council Canada	135.6	0.50%	8	1.03%
28. Fisheries and Oceans Canada	95.0	0.35%	24	3.10%
29. Canadian Food Inspection Agency	73.4	0.27%	6	0.78%
30. Chief Electoral Officer of Canada	65.5	0.24%	2	0.26%
31. Royal Canadian Mounted Police	64.6	0.24%	8	1.03%

<sup>13</sup> As per the 2004–05 Public Accounts of Canada



# Grant and Contribution Programs By Portfolio for 2004–05 (continued)

Department	Total Payments in 2004–05 <sup>1</sup> (millions)	% of Total	Total number of programs <sup>2</sup>	% of Total
32. International Trade Canada	60.9	0.23%	5	0.65%
33. Canadian Space Agency	49.0	0.18%	4	0.52%
34. Public Service Human Resources Management Agency of Canada	16.1	0.06%	1	0.13%
35. Canada Firearms Centre	12.6	0.05%	1	0.13%
36. Status of Women Canada	10.8	0.04%	1	0.13%
37. Parks Canada	4.7	0.02%	4	0.52%
38. Privy Council Office	4.6	0.02%	5	0.65%
39. Indian Residential Schools Resolution Canada	4.4	0.02%	1	0.13%
40. Correctional Service Canada	3.1	0.01%	6	0.78%
41. Library and Archives Canada	3.1	0.01%	6	0.78%
42. House of Commons	1.6	0.01%	1	0.13%
43. Canadian Environmental Assessment Agency	.9	0.00%	3	0.39%
44. Treasury Board of Canada Secretariat	.6	0.00%	4	0.52%
45. Public Works and Government Services Canada	.6	0.00%	3	0.39%
46. Statistics Canada	.6	0.00%	1	0.13%
47. Senate of Canada	.5	0.00%	2	0.26%
48. Auditor General of Canada	.4	0.00%	1	0.13%
49. Information Commissioner of Canada	.4	0.00%	1	0.13%
50. Governor General of Canada	.3	0.00%	1	0.13%
51. National Film Board of Canada	.3	0.00%	2	0.26%
52. Canadian Nuclear Safety Commission	.2	0.00%	8	1.03%
53. Canada School of Public Service	.2	0.00%	1	0.13%
54. Canadian Polar Commission	.0	0.00%	1	0.13%
<b>Total</b>	<b>\$26,961.7</b>	<b>100%</b>	<b>773</b>	<b>100%</b>

## A Complete List of Federal Grants and Contributions for 2004–05

(data provided by the Treasury Board of Canada Secretariat, drawn from the Public Accounts)

<b>Agriculture and Agri-Food Canada</b>		<b>\$</b>
(S) Contributions In Support Of Business Risk Management Programs Under The Agricultural Policy Framework		1,207,459,626
(S) Class Grant Payments For The Farm Income Payment.		896,860,000
(S) Class Contribution Payments For Repositioning Of The Canadian Beef And Cattle Industry		131,206,129
(S) Payments In Connection With The <i>Farm Income Protection Act</i> Province-Based Programs		108,722,559
(S) Class Contribution Payments For The Farm Income Payment		94,640,000
Contributions To Provide Farm Income Assistance To The Agricultural Community		54,124,000
Contributions Under The Prairie Grain Roads Program		35,136,913
Contributions For Agriculture And Agri-Food Sector Assistance Environment		32,428,032
Grants To Organizations To Facilitate Adaptation And Rural Development Within The Agriculture And Agri-Food Sector		27,300,001
(S) Contributions For Agriculture And Agri-Food Sector Assistance International		18,312,300
(S) Payments In Connection With The <i>Agricultural Marketing Programs Act</i>		13,834,819
Contributions In Support Of Business Risk Management Programs Under The Agricultural Policy Framework Spring Credit Advance Program		10,762,009
(S) Contributions For Agriculture And Agri-Food Sector Assistance International		8,346,600
(S) Payments In Connection With The <i>Farm Income Protection Act</i> Quebec Gross Revenue Insurance Conditional Remission Order		7,829,090
(S) Contributions For Agricultural Risk Management Spring Credit Advance Program Business Risk Management		6,174,427
Contributions For Agriculture And Agri-Food Sector Assistance Renewal And Science And Innovation		5,634,670
Contributions Towards The Implementation Of The Climate Change Action Plan 2000		5,063,332
Contributions For Agriculture And Agri-Food Sector Assistance Food Safety And Food Quality		4,525,836
Contributions Towards The Control Of The Plum Pox Virus		4,039,000
Contributions In Support Of Assistance To Rural Canada And Development In The Area Of Co-operatives Framework		3,759,898
Contribution To The Protein, Oil And Starch (POS) Pilot Plant Corporation		1,710,000
(S) Contributions In Support Of The Bovine Spongiform Encephalopathy (BSE) Recovery Program		1,645,202
Contributions To Facilitate Adaptation And Rural Development Within The Agriculture And And Agri-Food Sector		1,582,446
(S) Loan Guarantees Under The <i>Farm Improvement And Marketing Cooperatives Loans Act</i>		1,226,355
Contributions In Support Of Non-Business Risk Management Programs Under The Agricultural Policy Framework Tracking And Tracing Initiative		1,200,000
Agricultural Research In Universities And Other Scientific Organizations In Canada		909,818
Contributions In Support Of Organizations Associated With Agricultural Research And Development		697,500
Contributions Under The Career Focus Program Youth Employment Strategy		544,648
Contributions To Facilitate Adaptation And Rural Development Within The Agriculture And And Agri-Food Sector		448,918

Contributions In Support Of Business Risk Management Programs Under The Agricultural Policy Framework Private Sector Risk Management Partnership	71,230
Grants To Organizations To Facilitate Adaptation And Rural Development Within The Agriculture And Agri-Food Sector	48,669
Grants To Organizations Whose Activities Support Soil And Water Conservation And Development	38,000
<b>Total</b>	<b>2,686,282,027</b>

<b>Canadian International Development Agency</b>		<b>\$</b>
Contributions Geographic Programs Development Assistance, Including Payments For Loan Agreements Issued Under The Authority Of Previous Appropriation Acts, To All Levels Of Developing Country And Territories Governments, Including Their Institutions, Organizations And Agencies, And Contributions To Canadian, Other Donor Country, International And Regional Institutions, Organizations And Agencies, To All Levels Of Other Donor Country Government And Provincial Governments, Their Institutions, Organizations And Agencies, And To Private-Sector Firms In Support Of Regional And Country-Specific Development Assistance Projects, Programs And Activities, And To Persons Capable Of Delivering Aid Activities Or Actively Engaged In Development Issues		770,642,923
Development Assistance To International Development, Institutions And Organizations For Operations, Programs And Projects, And To International Financial Institutions		551,593,565
Programming Against Hunger, Malnutrition And Disease Through International Development, Research And Nutrition Institutions; Canadian, International And Local Non-Governmental Organizations; The International Development Research Centre; Developing Countries, Their Institutions, Their Organizations And Their Agencies In Such Countries For The Benefit Of Recipients In Developing Countries		367,366,305
Development Assistance To International Development, Institutions And Organizations For Operations, Programs And Projects, And To International Financial Institutions		285,793,241
(S) Encashment Of Notes Issued To The Development Assistance Funds Of The International Financial Institutions In Accordance With The <i>International Development (Financial Institutions) Assistance Act</i>		265,692,404
Humanitarian Assistance Or Disaster Preparedness To Countries, Their Institutions, Organizations And Agencies And Persons In Such Countries, And To International Institutions And Canadian And International Non-Governmental Organizations For Operations, Programs, Projects, Activities And Appeals		220,376,246
Contributions To Canadian, International, Regional And Developing Country Institutions, Organizations And Agencies, Developing Country Governments, Their Institutions, Organizations And Agencies, To Provincial And Municipal Governments, Their Institutions, Organizations And Agencies In Support Of Development Cooperation And Development Education Programs And To International Non-Governmental Organizations In Support Of Development Assistance Programs, Projects And Activities		189,955,863
Programming Against Hunger, Malnutrition And Disease Through International Development, Research And Nutrition Institutions; Canadian, International And Local Non-Governmental Organizations; Canadian Individuals And Private-Sector Firms, The International Development Research Centre; Developing Countries, Their Institutions, Organizations, Agencies And Persons In Such Countries For The Benefit Of Recipients In Developing Countries		115,717,244
Contributions For Cooperation With Countries In Transition In Central And Eastern Europe And The Former Soviet Union		73,370,412
Incentives To Canadian, International And Developing Country Private-Sector Firms, Investors, Institutions, Organizations And Governments In Support Of Industrial Cooperation, Programs, Projects And Activities		36,379,129
Grants To Canadian, International, Regional And Developing Country Institutions, Organizations And Agencies, Developing Country Governments, Their Institutions, Organizations And Agencies, To Provincial And Municipal Governments, Their Institutions, Organizations And Agencies In Support Of Development Cooperation And Development Education Programs And To International Non-Governmental Organizations In Support Of Development Assistance Programs, Projects And Activities		28,310,064



Humanitarian Assistance Or Disaster Preparedness To Countries, Their Institutions, Organizations And Agencies And Persons In Such Countries, And To International Institutions And Canadian And International Non-Governmental Organizations For Operations, Programs, Projects, Activities And Appeals	13,094,050
Development Assistance To International Development, Institutions And Organizations For Operations, Programs And Projects, And To International Financial Institutions	13,060,000
Development Assistance As Education And Training For Individuals	8,046,381
Contributions To Canadian, International, Regional And Developing Country Institutions, Organizations And Agencies, Developing Country Governments, Their Institutions, Organizations And Agencies, To Provincial And Municipal Governments, Their Institutions, Organizations And Agencies In Support Of Development Cooperation And Development Education Programs And To International Non-Governmental Organizations In Support Of Development Assistance Programs, Projects And Activities	4,937,638
Humanitarian Assistance Or Disaster Preparedness To Countries, Their Institutions, Organizations And Agencies And Persons In Such Countries, And To International Institutions And Canadian And International Non-Governmental Organizations For Operations, Programs, Projects, Activities And Appeals	4,750,000
Humanitarian Assistance Or Disaster Preparedness To Countries, Their Institutions, Organizations And Agencies And Persons In Such Countries, And To International Institutions And Canadian And International Non-Governmental Organizations For Operations, Programs, Projects, Activities And Appeals	4,475,000
Contributions To Canadian Or International Communications Organizations, Other Federal, Provincial Or Municipal Governments, Broadcasters And Producers, Other Donor Country Governments And Institutions, Organizations And Agencies, And Persons In Support Of The Development Information Program Involving The Production And Dissemination Of Development Information, Educational Materials And Related Activities	4,322,608
Development Assistance To International Development, Institutions And Organizations For Operations, Programs And Projects, And To International Financial Institutions	2,512,112
Programming Against Hunger, Malnutrition And Disease Through International Development, Research And Nutrition Institutions; Canadian, International And Local Non-Governmental Organizations; The International Development Research Centre; Developing Countries, Their Institutions, Their Organizations And Their Agencies In Such Countries For The Benefit Of Recipients In Developing Countries	1,700,000
Development Assistance To International Development, Institutions And Organizations For Operations, Programs And Projects, And To International Financial Institutions	1,615,752
Grants To Canadian, International, Regional And Developing Country Institutions, Organizations And Agencies, Developing Country Governments, Their Institutions, Organizations And Agencies, To Provincial And Municipal Governments, Their Institutions, Organizations And Agencies In Support Of Development Cooperation And Development Education Programs And To International Non-Governmental Organizations In Support Of Development Assistance Programs, Projects And Activities	1,610,481
Development Assistance To International Development, Institutions And Organizations For Operations, Programs And Projects, And To International Financial Institutions	1,495,000
Contributions To Canadian, International, Regional And Developing Country Institutions, Organizations And Agencies, Developing Country Governments, Their Institutions, Organizations And Agencies, To Provincial And Municipal Governments, Their Institutions, Organizations And Agencies In Support Of Development Cooperation And Development Education Programs And To International Non-Governmental Organizations In Support Of Development Assistance Programs, Projects And Activities	1,311,000
Contribution To The Inter-American Development Bank	1,138,508
Development Assistance To International Development, Institutions And Organizations For Operations, Programs And Projects, And To International Financial Institutions	800,000
Incentives To Canadian, International And Developing Country Private Investors, Institutions, Organizations, And Governments In Support Of Industrial Cooperation Programs, Projects And Activities	750,000

Contributions To Canadian, International, Regional And Developing Country Institutions, Organizations And Agencies, Developing Country Governments, Their Institutions, Organizations And Agencies, To Provincial And Municipal Governments, Their Institutions, Organizations And Agencies In Support Of Development Cooperation And Development Education Programs And To International Non-Governmental Organizations In Support Of Development Assistance Programs, Projects And Activities	610,437
Contributions For Cooperation With Countries In Transition In Central And Eastern Europe And The Former Soviet Union	3,000
<b>Total</b>	<b>2,971,429,363</b>

<b>Foreign Affairs Canada</b>	
United Nations Peacekeeping Operations (US\$79,606,932)	126,713,199
United Nations Organization (US\$54,137,811)	71,173,313
Grant To The Forum Of Federations To Enhance Learning And Exchanges On The Values And Possibilities Of Federalism In Canada And Abroad	20,000,000
North Atlantic Treaty Organisation Civil Administration (11,791,400 Euro)	17,047,650
World Health Organization (US\$11,883,454)	14,883,072
Grants In Aid Of Academic Relations	13,950,664
Agency For Intergovernmental Francophonie (7,842,339 Euro)	12,438,801
Food And Agriculture Organization (US\$11,206,800)	12,389,820
Organization Of American States (US\$9,227,100)	11,951,782
United Nations Educational, Scientific And Cultural Organization (US\$8,704,700)	11,312,346
International Atomic Energy Agency (US\$7,236,000)	11,298,738
Organisation For Economic Co-operation And Development (7,025,487 Euro)	10,703,550
International Labour Organization (US\$7,334,822)	10,632,807
Grants In Aid Of Cultural Relations	10,229,771
Grants In Lieu Of Taxes On Diplomatic, Consular And International Organizations' Property In Canada In Accordance With Terms And Conditions Approved By The Governor In Council	9,865,875
Peacebuilding And Human Security Program	9,778,432
Dismantlement Of Nuclear Submarines	9,457,695
Radiological And Nuclear Security	9,000,000
Projects And Development Activities Resulting From Francophonie Summits	7,500,000
World Trade Organization (6,164,062 Swiss Francs)	6,797,404
Youth International Internship Program	6,465,234
Organization For Security And Co-operation In Europe (11,741,560 Euro)	6,396,176
International Criminal Court	6,329,142
Commonwealth Secretariat (2,322,666 Pounds Sterling)	5,538,231
Grant To The International Centre For Human Rights And Democratic Development	4,873,104

Contributions For Initiatives Related To The Destruction, Disposition Or Securing Of Weapons Of Mass Destruction	4,326,558
Inter-American Institute For Cooperation On Agriculture (US\$3,400,073)	4,226,291
Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization (US\$2,655,860)	3,750,089
Grants In Support Of Activities Related To Mine Action And Explosive Remnants Of War	3,427,603
Organisation For The Prohibition Of Chemical Weapons (1,892,625 Euro)	3,365,054
Canadian Landmine Fund	2,730,201
International Environmental Agreements	2,512,956
Contributions For Canada's Clean Development Mechanism And Joint Implementation Office	2,439,150
United Nations International Drug Control Program	2,000,000
International Civil Aviation Organization (US\$1,464,527)	1,786,604
Contributions For Asia-Pacific Initiatives	1,676,263
Commonwealth Youth Program (703,536 Pounds Sterling)	1,673,079
Commonwealth Foundation (640,307 Pounds Sterling)	1,539,817
Roosevelt Campobello International Park Commission (US\$896,000)	1,153,280
Permanent Secretariat Of The United Nations Convention On Biological Diversity	1,039,320
Northern Dimension Of Canada's Foreign Policy	972,119
United Nations Voluntary Fund For The Environment	925,000
International Energy Agency (591,721 Euro)	884,314
International Tribunal Of The Law Of The Sea	877,680
Inter-American Drug Abuse Control Commission	872,100
Peace Implementation Council (738,200 Euro)	824,450
Activities Of The International French-Speaking Community	760,702
Support Of Foreign Policy Consultation, Research And Outreach	644,959
Nuclear Energy Agency Of The Organisation For Economic Co-operation And Development (291,896 Euro)	574,199
Contribution To The <i>Maison Des Étudiants Canadiens</i>	500,000
Support Of Canadian Interests Abroad	497,102
World Intellectual Property Organization (455,790 Swiss Francs)	473,520
World Customs Organization (261,943 Euro)	452,793
Asia-Pacific Economic Cooperation Secretariat (US\$348,900)	426,077
International Seabed Authority	425,147
International Maritime Organization (202,600 Pounds Sterling)	422,650
International Climate Change Class Contribution Program	420,000
Contributions Under The G8 Global Partnership Program For The Destruction, Disposal Or Securing Of Weapons And Materials Of Mass Destruction In The Russian Federation And Other Countries Of The Former Soviet Union In The Following Areas Of Activity: The Destruction Of Chemical Weapons	370,410



Canadian Education Centres	325,500
Organisation For Economic Co-operation And Development Centre For Education And Research (151,055 Euro)	227,000
Canadian Foundation For The Americas	200,000
(S) Payments Under The <i>Diplomatic Service (Special) Superannuation Act</i>	155,466
Non-Proliferation, Arms Control And Disarmament (US\$408,474)	122,701
<i>Secrétariat Technique Permanent Des Conférences Ministérielles De L'éducation, De La Jeunesse Et Des Sports Des Pays D'expression Française</i> (30,939,895 Cfa)	89,842
International Social Service Canada	80,000
Wassenaar Arrangement (39,864 Euro)	68,867
United Nations Voluntary Fund For Victims Of Torture	60,000
Permanent Court Of Arbitration (32,920 Euro)	49,172
International Commodity Organizations (22,995 Euro)	38,865
United Nations Fund For Indigenous Populations	30,000
Foreign Service Community Association	20,000
Royal Commonwealth Society Of Canada	20,000
International Humanitarian Fact-Finding Commission (10,711 Euro)	15,006
<b>Total</b>	<b>487,198,712</b>

<b>Environment Canada</b>	
(S) Grant To Support The Canada Foundation For Sustainable Development Technology	100,000,000
Contributions To Support Environmental And Sustainable Development Initiatives	13,191,952
Habitat Stewardship Contribution Program	10,162,782
Contributions To Support Environmental And Sustainable Development Initiatives	7,524,599
Contributions For The Environmental Clean-Up Of The Sydney Tar Ponds And Coke Oven Sites In The Muggah Creek Watershed	5,616,026
Contribution For Canada's Share Of The Commission For Environmental Cooperation (CEC) Budget	3,872,400
Ecoaction 2000 Community Funding Initiative	3,405,964
Climate Change Action Fund (CCAF)	3,222,268
Contributions To Support Environmental Research And Development	2,440,338
Contributions To Support Environmental Research And Development	2,307,133
Contributions To Support Canada's International Commitments	2,173,738
Contributions For The Science Horizons Youth Internship And The International Environmental Youth Corp Programs	2,140,885
Contributions To Support Environmental And Sustainable Development Initiatives	1,834,717
Ecoaction 2000 Community Funding Initiative	1,795,741
Contribution To The Wildlife Habitat Canada Foundation	1,746,667

Contributions To Support Canada's International Commitments	1,466,379
Contributions To Support Canada's International Commitments	1,443,418
Contributions To Support Environmental Research And Development	1,391,548
Grants For The Implementation Of The Montreal Protocol On Substances That Deplete The Ozone Layer	1,230,532
Contributions To Support Environmental Research And Development	1,085,041
Contributions For The Science Horizons Youth Internship And The International Environmental Youth Corp Programs	864,315
Contribution Multilateral Fund Of The Montreal Protocol	730,693
Contributions To Support Canada's International Commitments	585,737
Contributions To Support Environmental And Sustainable Development Projects	323,262
Climate Change Action Fund (CCAF)	299,538
Contributions For The Science Horizons Youth Internship And The International Environmental Youth Corp Programs	177,281
Grants To Support Environmental Research And Development	79,000
Ecoaction 2000 Community Funding Initiative	75,000
Grants To Support Environmental Research And Development	16,923
<b>Total</b>	<b>171,203,877</b>

<b>Department of Justice Canada</b>	
Contributions Law And Policy Contributions To The Provinces And Territories In Support Of The Youth Justice Services	188,652,100
Contribution To The Provinces To Assist In The Operation Of Legal Aid Systems	124,713,507
Contributions Under The Child-Centred Family Justice Fund	15,774,968
Contributions Under The Aboriginal Justice Strategy Fund	7,041,464
Contributions In Support Of The Youth Justice Renewal Fund	7,034,631
Contribution To The Province Of British Columbia For The Air India Trial	6,000,000
Contributions For Access To Justice Services To The Territories (Being Legal Aid, Aboriginal Courtwork, And Public Legal Education And Information Services)	4,970,593
Contributions To The Provinces Under The Aboriginal Courtwork Program	4,836,363
Contributions To Support The Implementation Of Official Languages Requirements Under The <i>Contraventions Act</i>	3,106,445
Contributions Under The Access To Justice In Both Official Languages Support Fund	2,899,410
Contributions Under The Justice Partnership And Innovation Fund	2,778,728
Contributions To The Provinces And Territories In Support Of The Youth Justice Services Intensive Rehabilitative Custody And Supervision Program	1,944,150
Grants In Support Of The Youth Justice Renewal Fund	1,801,582
Contributions For The Victims Of Crime Initiative	1,295,814
Contributions In Support Of Legal Aid Pilot Projects	1,165,987
Contributions In Support Of Federal Court-Ordered Counsel	724,538

Grants To Individuals, Non-Profit Professional Organizations, Societies Or Associations, Other Non-Profit Organizations And Institutions For Activities In Support Of The Victims Of Crime Initiative	307,507
Contributions In Support Of Public Security And Antiterrorism Legal Aid	300,000
National Judicial Institute	268,345
Contributions In Support Of Federal Court-Ordered Counsel Unique Legal Aid Cases	250,000
Grants In Support Of The Justice Partnership And Innovation Fund	231,500
Canadian Association Of Provincial Court Judges	100,000
Grants In Support Of The Aboriginal Justice Strategy	100,000
Grants Under The Access To Justice In Both Official Languages Support Fund	82,602
Canadian Society For Forensic Science	38,600
Canadian Human Rights Foundation	26,600
Department Of Justice Canada Grants Law And Policy Uniform Law Conference Of Canada Administration Grant	18,170
Canadian Association Of Chiefs Of Police For The Law Amendments Committee	12,274
Grants In Support Of The Child-Centred Family Justice Fund	10,000
Hague Academy Of International Law	8,620
British Institute Of International And Comparative Law	7,220
<b>Total</b>	<b>376,501,718</b>

<b>Human Resources And Skills Development Canada</b>		<b>\$</b>
Employment Insurance Part II – Including Employment Benefits And Support Measures		2,074,125,000
Payments To Provinces, Territories, Municipalities, Other Public Bodies, Organizations, Groups, Communities, Employers And Individuals For The Provision Of Training And/Or Work Experience, The Mobilization Of Community Resources, And Human Resources Planning And Adjustment Measures Necessary For The Efficient Functioning Of The Canadian Labour Market		470,194,272
(S) Grants To The Trustees Of Registered Education Savings Plans (RESPs) For The Benefit Of Beneficiaries Named Under Those RESPs, Pursuant To The Canada Education Savings Grant Regulations Of The <i>Department Of Human Resources Development Act</i>		425,971,304
(S) Payments Related To The Direct Financing Arrangement Under The <i>Canada Student Financial Assistance Act</i>		206,117,162
Homelessness Contributions To Not-For-Profit Organizations, Individuals, Municipal Governments, Band/Tribal Councils And Other Aboriginal Organizations, Public Health And Educational Institutions, <i>Régies Régionales</i> , For-Profit Enterprises, Research Organizations And Research Institutes To Support Activities To Help Alleviate And Prevent Homelessness Across Canada And To Carry Out Research On Homelessness To Help Communities Better Understand And More Effectively Address Homelessness Issues		95,813,736
(S) The Provision Of Funds For Interest And Other Payments To Lending Institutions And Liabilities Under The <i>Canada Student Financial Assistance Act</i>		86,008,421
(S) Canada Study Grants To Qualifying Full And Part-Time Students Pursuant To The <i>Canada Student Financial Assistance Regulations</i>		64,446,518
Grants To Voluntary Sectors, Professional Organizations, Universities And Post-Secondary Institutions And To Provincial And Territorial Governments For Literacy		26,425,021



Toronto Waterfront Revitalization Initiative	15,588,910
Payments To Provinces, Territories, Municipalities, Other Public Bodies, Organizations, Groups, Communities, Employers And Individuals For The Provision Of Training And/Or Work Experience, The Mobilization Of Community Resources, And Human Resources Planning And Adjustment Measures Necessary For The Efficient Functioning Of The Canadian Labour Market	15,396,900
Contributions To Organizations To Support The Development Of Human Resources, Economic Growth, Job Creation And Retention In Official Language Minority Communities	7,003,387
Learning Payments To Provinces, Territories, Municipalities, Other Public Bodies, Organizations, Groups, Communities, Employers And Individuals For The Provision Of Training And/Or Work Experience, The Mobilization Of Community Resources, And Human Resources Planning And Adjustment Measures Necessary For The Efficient Functioning Of The Canadian Labour Market	5,706,633
Contributions To Voluntary Sectors, Professional Organizations, Universities And Post-Secondary Institutions And To Provincial And Territorial Governments For Literacy	3,720,923
Policy, Program And Service Delivery Support Payments To Provinces, Territories, Municipalities, Other Public Bodies, Organizations, Groups, Communities, Employers And Individuals For The Provision Of Training And/Or Work Experience, The Mobilization Of Community Resources, And Human Resources Planning And Adjustment Measures Necessary For The Efficient Functioning Of The Canadian Labour Market	1,967,906
Contributions To Sector Councils, Cross-Sectorial Councils, National Consortia, Provincial/Territorial Governments, Municipal Governments, Not-For-Profit Organizations, Professional Associations, Industry Groups, Unions, Regulatory Bodies, Public Health Institutions, School Boards, Universities, Colleges, CEGEPs, And Ad Hoc Associations To Support The Development And The Improvement Of Foreign Credential Assessment And Recognition Processes And Tools	1,400,904
Grants To International Labour Institutions For Addressing The Labour Dimension Of Globalization	852,250
Labour-Management Partnerships Program	701,005
Grants To International And Domestic Organizations For Technical Assistance And International Cooperation On Labour Issues	653,910
Grants To Not-For-Profit Organizations, Individuals, Municipal Governments, Band/Tribal Councils And Other Aboriginal Organizations, Public Health And Educational Institutions, <i>Régies Régionales</i> , For-Profit Enterprises, Research Organizations And Research Institutes To Carry Out Research On Homelessness To Help Communities Better Understand And More Effectively Address Homelessness Issues	600,099
(S) The Provision Of Funds For Interest Payments To Lending Institutions Under The <i>Canada Student Loans Act</i>	207,854
Named Grants For The Organisation For Economic Co-Operation And Development	191,124
(S) Civil Service Insurance Actuarial Liability Adjustment	115,297
Grants To Individuals, Organizations And Corporations To Assist Individuals To Improve Their Employability And To Promote Employment Opportunities By Assisting Local Entrepreneurial Development	90,850
Fire Prevention Canada	19,000
To Support Activities That Contribute To Occupational Safety And Health Program Objectives	15,000
To Support Standards-Writing Associations	12,000
Canadian Joint Fire Prevention Publicity Committee	7,000
(S) Payments Of Compensation Respecting Government Employees And Merchant Seamen	3,065
(S) Labour Adjustment Benefits In Accordance With The Terms And Conditions Prescribed By The Governor In Council To Assist Workers Who Have Been Laid Off As A Result Of Import Competition, Industrial Restructuring, Or Severe Economic Disruption In An Industry Or Region	819
<b>Total</b>	<b>3,503,356,270</b>

National Defence		\$
NATO Military Budgets And Agencies		81,039,748
NATO Infrastructure Capital Expenditures		44,564,148
(S) Payments Under The <i>Supplementary Retirement Benefits Act</i>		8,091,464
Generate Forces Canadian International Peacekeeping Centre		3,043,829
Provincial And Territorial New Initiatives Fund		2,957,981
Contributions Conduct Operations Contribution To The Civil Air Search And Rescue Association		2,380,398
Military Training Assistance Program		2,182,443
Security And Defence Forum		1,999,284
(S) Payments Under Parts I-IV Of The <i>Defence Services Pension Continuation Act</i>		1,842,382
Sustain Forces Contributions To Provinces And Municipalities For Capital Assistance Projects		1,209,376
Generate Forces Institute Of Environment Monitoring And Research		1,125,000
Corporate Policy And Strategy Air Cadet League Of Canada		330,000
Army Cadet League Of Canada		330,000
Navy League Of Canada		330,000
Contribution To The International Maritime Satellite Organization		224,266
NATO Mutual Aid		121,677
Corporate Policy And Strategy Biological And Chemical Defence Review Committee		100,000
(S) National Defence Grants Sustain Forces (S) Payments To Dependents Of Certain Members Of The Royal Canadian Air Force Killed While Serving As Instructors Under The British Commonwealth Air Training Plan		90,076
United Nations Standby Forces High Readiness Brigade		83,072
Conference Of Defence Associations		75,000
NATO Allied Command Rapid Reaction Corps Headquarters		66,025
Centre For Conflict Studies		60,000
Canadian Institute Of International Affairs		40,000
Reaction Force Air Staff		26,417
Civil Pensions And Annuities: Mr. R. P. Thompson		14,266
Royal Canadian Navy Benevolent Fund		10,285
Royal Canadian Air Force Benevolent Fund		8,358
<b>Total</b>		<b>152,345,495</b>

<b>Veterans Affairs Canada</b>		<b>\$</b>
Pensions For Disability And Death, Including Pensions Granted Under The Authority Of The Civilian Government Employees (War) Compensation Order, PC45/8848 Of November 22, 1944, Which Shall Be Subject To The <i>Pension Act</i> , For Compensation For Former Prisoners Of War Under The <i>Pension Act</i> , And Newfoundland Special Awards		1,583,102,057
Contributions Benefits And Services Contributions To Veterans, Under The Veterans Independence Program, To Assist In Defraying Costs Of Extended Health Care Not Covered By Provincial Health Programs		230,716,068
War Veterans Allowances And Civilian War Allowances		22,776,440
Last Post Fund		10,600,000
Other Benefits: Commonwealth War Graves Commission		9,113,872
Contributions Under The Partnerships Contribution Program, To Organizations, Institutions And Other Levels Of Government, In Support Of Projects Related To The Health And Well-Being Of The Veteran Population, And Commemoration Activities And Events		2,294,126
Veterans Affairs Canada Veterans Affairs Program Grants Benefits And Services Treatment And Related Allowances		1,539,289
Assistance In Accordance With The Provisions Of The Assistance Fund Regulations		624,666
Payments Under The <i>Flying Accidents Compensation Regulations</i>		621,537
Children Of Deceased Veterans Education Assistance		600,036
Assistance To Canadian Veterans Overseas District		525,494
Juno Beach Centre Association		340,000
(S) Veterans Insurance Actuarial Liability Adjustment		172,545
Payments Of Gallantry Awards		42,144
United Nations Memorial Cemetery In Korea		7,018
Canadian Veterans Association Of The United Kingdom		1,000
<b>Total</b>		<b>1,863,076,292</b>

<b>Health Canada</b>		<b>\$</b>
Contributions For Integrated Indian And Inuit Community-Based Health Care Services		320,706,399
Contributions For The Primary Health Care Transition Fund		210,819,580
Payment To Indian Bands, Associations Or Groups For The Control And Provision Of Health Services		205,239,519
Contributions To Indian Bands, Indian And Inuit Associations Or Groups Or Local Governments And The Territorial Governments For Non-Insured Health Services		129,948,573
(S) Grant To Canada Health Infoway Inc. To Accelerate The Development Of Electronic Health Records, Common Information Technology Standards Across The Country And The Further Applications Of Telehealth Applications		100,000,000
Contributions To Non-Profit Community Organizations To Support, On A Long-Term Basis, The Development And Provision Of Preventative And Early Intervention Services Aimed At Addressing The Health And Developmental Problems Experienced By Young Children At Risk In Canada		84,295,086
Payments To Provinces And Territories To Improve Access To Health Care And Treatment Services To Persons Infected With Hepatitis C Through The Blood System		50,100,000
Contributions On Behalf Of, Or To, Indians Or Inuit Towards The Cost Of Construction, Extension Or Renovation Of Hospitals And Other Health Care Delivery Facilities And Institutions, As Well As Of Hospital And Health Care Equipment		47,744,331



Contribution Towards The Aboriginal Head Start On-Reserve Program	37,555,749
Contribution To The Province Of Ontario For The Construction Of The Meno-Ya-Win Health Centre	37,400,000
Contributions For First Nations And Inuit Health Promotion And Prevention Projects And For Developmental Projects To Support First Nations And Inuit Control Of Health Services	29,022,973
Contributions To Incorporated Local Or Regional Non-Profit Aboriginal Organizations And Institutions For The Purpose Of Developing Early Intervention Programs For Aboriginal Pre-School Children And Their Families	28,636,061
Contributions To Persons And Agencies To Support Health Promotion Projects In The Areas Of Community Health, Resource Development, Training And Skill Development, And Research	27,109,657
Contribution Towards The Canadian Strategy On HIV/AIDS	19,509,530
Contributions In Support Of The Federal Tobacco Control Strategy	16,433,242
Health Care Strategies Policy, Federal/Provincial/Territorial Partnerships Grant Program	16,360,829
Contribution Program To Improve Access To Health Services For Official Language Minority Communities	14,800,000
Payments To Provinces And Territories, And To National Non-Profit Organizations To Support The Development Of Innovative Alcohol And Drug Treatment And Rehabilitation Programs	14,166,515
Health Care Strategies And Policy Contribution Program	9,437,630
Contributions To Support Pilot Projects To Assess Options For Transferring The Non-Insured Health Benefits Program To First Nations And Inuit Control	8,149,167
Grant To The Canadian Patient Safety Institute	8,000,000
Primary Health Care Transition Fund	7,033,211
Grants To Persons And Agencies To Support Health Promotion Projects In The Areas Of Community Health, Resource Development, Training And Skills Development, And Research	6,899,079
Grant For The Yukon Health Supplement To The 2003 First Ministers' Accord	6,666,666
Grant For The Northwest Territories Health Supplement To The 2003 First Ministers' Accord	6,666,666
Grant For The Nunavut Health Supplement To The 2003 First Ministers' Accord	6,666,666
Contributions To Indian And Inuit Associations Or Groups For Consultations On Indian And Inuit Health	5,441,304
Grant To The Canadian Blood Services: Blood Safety And Effectiveness, And Research And Development	5,000,000
Grant To The Health Council Of Canada	4,724,038
Contributions For Integrated Indian And Inuit Community-Based Health Care Services	4,279,476
Grant To The National Cancer Institute Of Canada For The Canadian Breast Cancer Research Initiative	3,000,000
Health Policy Research Program	2,944,885
Contributions To Universities, Colleges And Other Organizations To Increase The Participation Of Indian And Inuit Students In Academic Programs Leading To Professional Health Careers	2,911,176
Drug Strategy Community Initiative Fund	2,695,958
Women's Health Contributions Program	2,667,463
Contributions In Support Of The Canadian Centre For Substance Abuse	2,407,590
Contribution To The Canadian Institute For Health Information	2,230,000
Contributions To Canadian Blood Services And/Or Other Designated Transfusion/Transplantation Centres To Support Adverse Event Surveillance Activities	1,731,100
Grants To Eligible Non-Profit International Organizations In Support Of Their Projects Or Programs On Health	1,609,857

Contributions On Behalf Of, Or To, Indians Or Inuit Towards The Cost Of Construction, Extension Or Renovation Of Hospitals And Other Health Care Delivery Facilities And Institutions, As Well As Of Hospital And Health Care Equipment	1,279,401
Indian Residential School Mental Health Support Contribution Program	933,620
Grants To Medical Marijuana Research Program	856,598
Contributions To The Government Of Newfoundland And Labrador Towards The Cost Of Health Care Delivery To Indian And Inuit Communities	582,939
Grant To Eligible Non-Profit International Organizations In Support Of Their Projects Or Programs On Health	500,000
Contributions For First Nations And Inuit Health Promotion And Prevention Projects, And For Developmental Projects To Support First Nations And Inuit Control Of Health Services	477,715
Natural Health Products Research Contribution	399,929
Grants Towards The Canadian Strategy On HIV/AIDS	297,628
Contributions To Persons And Agencies To Support Activities Of National Importance For The Improvement Of Health Services And In Support Of Research And Demonstrations In The Field Of Public Health	294,000
Natural Health Products Research Grant	273,250
Health Canada Post-Doctoral Fellowship Program	234,454
Payments To The Aboriginal Health Institute/Centre For The Advancement Of Aboriginal Peoples' Health	195,600
World Health Organization	100,000
Contributions To Persons And Agencies To Support Activities Of National Importance For The Improvement Of Health Services And In Support Of Research And Demonstrations In The Field Of Public Health	35,000
International Commission On Radiological Protection	5,000
<b>Total</b>	<b>1,497,475,110</b>

<b>Privy Council Office</b>	<b>\$</b>
Urban Aboriginal Strategy	3,003,448
Contributions Privy Council Office Federal Interlocutor's Contribution Program	1,093,019
Commissions Of Inquiry, Task Forces And Others Commission Of Inquiry Into The Actions Of Canadian Officials In Relation To Maher Arar: Funding For Parties And Interveners	326,623
Commission Of Inquiry Into The Sponsorship Program And Advertising Activities: Funding For Parties And Interveners	129,583
Privy Council Office Grants Privy Council Office Institute Of Intergovernmental Affairs, Queen's University	53,000
<b>Total</b>	<b>4,605,673</b>

<b>Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada</b>	<b>\$</b>
Natural Sciences And Engineering Research Council Grants Support Of Research And Scholarship Grants And Scholarships	745,340,030
Canada Graduate Scholarships	15,867,024
Perimeter Institute	5,000,000
<b>Total</b>	<b>766,207,054</b>



<b>Royal Canadian Mounted Police</b>		<b>\$</b>
Royal Canadian Mounted Police Grants Corporate Infrastructure To Compensate Members Of The Royal Canadian Mounted Police For Injuries Received In The Performance Of Duty		39,086,915
(S) Pensions Under The <i>Royal Canadian Mounted Police Pensions Continuation Act</i>		23,620,217
Payments, In The Nature Of Workers' Compensation, To Survivors Of Members Of The Royal Canadian Mounted Police Killed While On Duty		1,436,401
Contributions National Police Services Contributions To Non-Royal Canadian Mounted Police Candidates Attending Canadian Police College Courses		319,365
Pensions To Families Of Members Of The Royal Canadian Mounted Police Who Have Lost Their Lives While On Duty		65,112
Corporate Infrastructure Contributions To Non-Royal Canadian Mounted Police Candidates Attending Canadian Police College Courses		23,594
Royal Canadian Mounted Police Veterans' Association		1,900
International Association Of Chiefs Of Police		1,900
<b>Total</b>		<b>64,555,404</b>

<b>Industry Canada</b>		<b>\$</b>
Contributions Under The Technology Partnerships Canada Program		304,035,964
Contributions Under The Infrastructure Canada Program		150,242,711
(S) Liabilities Under The <i>Canada Small Business Financing Act</i>		77,604,111
Contributions Under The Softwood Industry And Community Economic Adjustment Initiative		66,537,194
Industry Sector Development Grant To Genome Canada		60,000,000
Contributions Under The Aboriginal Business Canada Program		38,055,187
Contributions Under The Northern Ontario Development Fund		37,655,170
Contributions Under The Community Access Program		32,848,816
Industry Sector Development Contributions Under The Community Futures Program		24,261,512
Contributions Under The Broadband For Rural And Northern Development Pilot Program (Brand)		20,968,516
Contributions Under The SchoolNet Program		19,737,625
(S) Liabilities Under The <i>Small Business Loans Act</i>		11,130,556
Grant To The Medical And Related Sciences Discovery District		10,000,000
Contributions Under The Structured Financing Facilities		9,454,817
Contributions Under The Canadian Apparel And Textiles Industries Program		8,466,189
(S) Liabilities The For The Statutory Loan Guarantee Payments Under The <i>Department Of Industry Act</i>		7,046,713
Grant To The International Telecommunications Union (ITU), Geneva, Switzerland		6,706,501
Contributions Under The Economic Development In Eastern Ontario Program		5,600,000
Contributions Under The Smart Communities Program		2,900,000



Contributions Under The Student Connections Program	2,863,289
Contributions Under The Early Adopters Program	2,811,282
Contributions For The Economic Development Of The Official Language Minority Communities	2,475,136
Marketplace Rules And Services Contributions To Various Organizations Working In The Consumer Interest	1,661,365
Industry Canada Grants Micro-Economic Policy Grant To The Canada-Israel Industrial Research And Development Foundation	1,000,000
Contributions Under The Language Industries Initiative	896,177
Contributions Micro-Economic Policy Contribution To The Internal Trade Secretariat	364,889
Contributions Under The Supply Chain Management Pilot Project	82,805
Marketplace Rules And Services Grant To The Radio Advisory Board Of Canada	60,000
<b>Total</b>	<b>905,466,525</b>

<b>Transport Canada</b>	
Strategic Highway Infrastructure Program: Highway Component	182,728,141
(S) Northumberland Strait Crossing Subsidy Payment	51,779,182
Airports Capital Assistance Program	24,386,092
Grant To The Province of British Columbia In Respect Of The Provision of Ferry And Coastal Freight And Passenger Services	24,343,159
Port Divestiture Fund	17,839,772
Contributions Policy Contributions For Non-Via Rail Passenger Services: Contribution Program For Operating, Capital And Start-Up Funding Requirements For Regional And Remote Passenger Rail Services	15,138,002
Border Crossing	14,406,640
Payment To The Canadian Wheat Board For The Acquisition And Leasing Of Hopper Cars For The Transportation Of Grain In Western Canada	12,309,376
Contributions For Ferry And Coastal Passenger And Freight Services	9,244,359
Payment To Ridley Terminals Incorporated Operating	9,214,937
Contribution To The Greater Toronto Airports Authority For The Air-Rail Link	9,051,646
Marine Security Contribution Program	8,250,000
Payments in Support Of Crossing Improvements Approved Under <i>The Railway Safety Act</i>	7,340,000
Outaouais Road Development Agreement	6,490,210
Action Plan 2000 For Climate Change: Urban Showcase	3,320,030
(S) Payments To The Canadian National Railway Company In Respect Of The Termination Of The Collection Of Tolls On The Victoria Bridge, Montreal, And For Rehabilitation Work On The Roadway Portion Of The Bridge	3,018,337
Contributions For The Operation Of Municipal Or Other Airports: Original Program	2,379,100
Intelligent Transportation Systems	1,779,161

Contribution To The Thompson Regional Airport Authority For The Cost Associated With The Rehabilitation Of Runways	1,745,002
Quebec North Shore And Labrador Railway	1,600,000
Contributions To Provinces Toward Highway Improvements To Enhance Overall Efficiency And Promote Safety While Encouraging, From A Regional Economic Perspective, Industrial Development And Tourism: New Brunswick	1,546,403
Ontario	1,090,670
Freight Initiatives	890,956
Newfoundland And Labrador Construct Runways And Related Facilities In Labrador (Davis Inlet, Charlottetown Square Island, Black Tickle, Paradise River, Fogo Island, Fox Harbour, Cartwright, Makkovik, Mary's Harbour, Nain, Rigolet, Port Hope Simpson, Postville, Hopedale And Williams Harbour)	889,426
Allowances To Former Employees Of Newfoundland Railways, Steamships And Telecommunications Services Transferred To Canadian National Railways	839,007
Quebec	722,820
Contribution To The Comox Valley Airport Commission For The Construction Of Airside Infrastructure	664,874
Moving On Sustainable Transportation	658,251
Ontario Northland Transportation Commission	625,000
Contribution To Canadian National Railways Towards The Quebec Bridge Restoration Program	600,000
Climate Change: Emission Reduction Package Non-Roads Freight Initiatives	525,923
Algoma Central Railway Inc.	525,000
Alberta	498,660
Contribution To Ville De Rimouski For Infrastructure Projects At Rimouski Airport	443,700
British Columbia	377,960
Nova Scotia	303,240
Strategic Highway Infrastructure Program: Border Crossing Transportation Initiatives	290,622
Saskatchewan	283,120
Manitoba	268,750
Contributions To The Railway Association Of Canada For Operation Lifesaver	250,000
Contribution To The Province Of Prince Edward Island For Policing Services In Respect Of The Confederation Bridge	234,000
New Brunswick	217,020
Contribution To The Canadian Red Cross Society In Respect Of Its Boating Safety Program	192,000
National Safety Code: Newfoundland And Labrador	176,790
Contributions For Transportation Skills Development	150,000
Prince Edward Island	148,050
Transportation Association Of Canada	142,485

Yukon	127,930
Grant To Close Grade Crossings	100,000
05/23 Of The Thompson Airport	67,336
Nunavut	50,000
Contribution To The University Of British Columbia For Research Related To The Social And Environmental Cost Of Transportation	50,000
Contributions To The Canadian Transportation Research Forum	12,000
<b>Total</b>	<b>420,325,139</b>

<b>National Research Council Canada</b>		<b>\$</b>
Support For Innovation And The National Science And Technology Infrastructure Contributions To Canadian Firms To Develop, Adapt And Exploit Technology		65,410,178
Universities Of Alberta, British Columbia, Simon Fraser And Victoria In Support Of The TRIUMF Project		40,000,000
Contributions To Organizations To Provide Technological And Research Assistance To Canadian Industry		18,195,808
National Science Foundation Of The United States In Support Of The Construction And Operation Of The Gemini Telescopes		6,238,877
Contributions Research And Technology Innovation Canada's Share Of The Costs Of The Canada-France-Hawaii Telescope Corporation		3,591,565
Program Management International Affiliations		954,517
Particle Physics And Astronomy Research Council Of The United Kingdom In Support Of The James Clerk Maxwell Telescope		938,166
Program To Increase Canadian Science And Technology Capacity		304,250
<b>Total</b>		<b>135,633,361</b>

<b>Social Development Canada</b>		<b>\$</b>
Other Transfer Payments Social Partnerships Payments To Provinces And Territories Under The Multilateral Framework For Labour Market Agreements For Persons With Disabilities		211,751,610
Social Partnerships Payments To Provinces, Territories, Municipalities, Other Public Bodies, Organizations, Groups, Communities, Employers And Individuals For The Provision Of Training And/Or Work Or Business Experience, The Mobilization Of Community Resources, And Human Resources Planning And Adjustment Measures Necessary For The Social Development Of Canadian And Other Participants In Canadian Life		43,634,507
Social Partnerships Grants To Non-Profit Organizations For Activities Eligible For Support Through The Social Development Partnerships Program		9,652,909
Payments To Community Organizations And Other Eligible Recipients For Delivery Of The New Horizons For Seniors Program		4,997,915
<b>Total</b>		<b>270,036,941</b>



<b>National Film Board of Canada</b>		<b>\$</b>
To Support Non-Profit Organizations Engaged In Film Training Programs And To Participate In The Promotion Of Canadian Cinematography		285,023
Grants In Support Of Significant Film Events Of National And/Or International Interest Held In Canada, As Determined By The Board Of Trustees		10,000
<b>Total</b>		<b>295,023</b>

<b>Natural Resources Canada</b>		<b>\$</b>
(S) Payments To The Newfoundland Offshore Petroleum Resource Revenue Fund (S)		175,013,592
(S) Newfoundland Fiscal Equalization Offset Payments		129,342,100
(S) Canada Foundation For Sustainable Development Technology		100,000,000
(S) Payments To The Nova Scotia Offshore Revenues Account		80,377,897
In Support Of Energy Efficiency And Alternative Energy Programs		41,581,223
Contributions In Support Of The Ethanol Expansion Program		31,159,694
Contribution In Support Of Action Plan 2000 On Climate Change		25,245,575
Assistance To The Canadian Softwood Lumber Sector		18,955,738
Grants In Support Of The EnerGuide For Houses Retrofit Incentive		10,864,279
Climate Change Action Fund		8,552,238
Contributions In Support Of Carbon Dioxide Capture And Storage Projects		7,500,000
Wind Power Production Incentive		5,463,066
Contributions In Support Of Forest 2020/Green Cover		4,417,064
Model Forest Program		4,068,592
Mountain Pine Beetle		3,528,407
Contribution To Forintek Canada Corporation		3,053,200
Contribution To The First Nations Forestry Program		2,910,414
Geoconnections Implementation Fund Program		2,830,932
Contributions In Support Of The Technology And Innovation Initiative		2,804,147
(S) Contribution To The Canada/Newfoundland Offshore Petroleum Board		2,264,833
Contributions Information Dissemination And Consensus Building In Support Of Organizations Associated With The Research, Development, Management And Promotion Of Activities That Contribute To Departmental Objectives		2,134,339
In Support Of Industrial Energy Research And Development Programs To Effect Research And To Increase The Efficiency Of The Use Of Energy		2,032,293
Model Forest Program		1,940,756
Forest Engineering Research Institute Of Canada		1,889,000
Contribution In Support Of Action Plan 2000 On Climate Change Saskpower		1,814,382

Contribution In Support Of Aboriginal Consultations	1,130,000
Economic And Social Benefits In Support Of Organizations Associated With The Research, Development, Management And Promotion Of Activities That Contribute To Departmental Objectives	1,094,108
(S) In Support Of Infrastructure Costs Directly Or Indirectly Relating To The Exploration, Development, Production Or Transportation Of Oil And Gas In The Offshore Area Of Newfoundland	1,022,608
Contributions In Support Of The Petroleum Technology Research Centre	1,000,000
(S) Contribution To The Canada/Nova Scotia Offshore Petroleum Board	996,045
Contribution To The National Community Tree Foundation	904,650
In Support Of Organizations Associated With The Research, Development, Management And Promotion Of Activities That Contribute To Departmental Objectives	821,362
Climate Change Action Fund	704,040
Model Forest Program	702,000
(S) In Support Of Infrastructural Costs Directly Or Indirectly Relating To The Exploration, Development, Production Or Transportation Of Oil And Gas In The Offshore Area Of Nova Scotia	699,379
Contribution To The First Nations Forestry Program	573,100
Sound Departmental Management Youth Employment Strategy	568,500
Contribution In Support Of Action Plan 2000 On Climate Change	530,000
Geoconnections Implementation Fund Program	472,800
Grant To Professors At Canadian Universities For Research Related To Forest Sector Sustainability And Competitiveness	464,600
Contribution To The City Of Calgary In Support Of The Production Of Electricity From Renewable Energy Sources	386,250
Environmental Protection And Mitigation Contribution To The International Energy Agency	380,391
Contribution In Support Of Action Plan 2000 On Climate Change	380,371
Saskatchewan Forest Centre	365,000
Contributions In Support Of The Technology And Innovation Initiative	352,500
Natural Resources Canada Grants Information Dissemination And Consensus Building In Support Of Organizations Associated With The Research, Development, Management And Promotion Of Activities That Contribute To Departmental Objectives	229,500
Forest 2020/Green Cover	221,000
In Support Of Organizations Associated With The Research, Development, Management And Promotion Of Activities That Contribute To Departmental Objectives	220,000
Contribution To The International Energy Agency/Forest Energy Agreement	124,304
Contributions In Support Of International Reporting Obligations On The Forest Sector	95,000
Safety And Security Of Canadians In Support Of Organizations Associated With The Research, Development, Management And Promotion Of Activities That Contribute To Departmental Objectives	91,670
In Support Of Electricity Distributors To Promote The Sale Of Electricity From Emerging Renewable Energy Sources	86,610
Environmental Protection And Mitigation In Support Of Organizations Associated With The Research, Development, Management And Promotion Of Activities That Contribute To Departmental Objectives	68,437
Contributions In Support Of The Technology And Innovation Initiative	65,000

Contribution To The International Energy Agency	16,010
Grant In Support Of Clean-Up Of Low-Level Radiation Waste In The Port Hope Area	12,500
Hibernia Interest Assistance	12,285
Contributions In Support Of International Reporting Obligations On The Forest Sector	10,000
Ocean Drilling Program	10,000
Economic And Social Benefits In Support Of Organizations Associated With The Research, Development, Management And Promotion Of Activities That Contribute To Departmental Objectives	5,000
Sound Departmental Management In Support Of Organizations Associated With The Research, Development, Management And Promotion Of Activities That Contribute To Departmental Objectives	2,500
<b>Total</b>	<b>684,561,281</b>

<b>Indian Affairs and Northern Development Canada</b>		<b>\$</b>
Education		1,353,299,464
Social Development		1,212,178,027
Capital Facilities And Maintenance		930,042,870
Indian Government Support		209,306,008
Grants To Indian Bands To Settle Specific Claims		174,946,263
(S) Grants To Aboriginal Organizations Designated To Receive Claim Settlement Payments Under Comprehensive Land Claim Settlement Acts		144,064,674
Payments Totalling \$3,590,562,000 To Support Indians, Inuit And Innu For The Purpose Of Supplying Public Services In Areas Such As Economic Development, Education, Social Development, Capital Facilities And Maintenance, And Indian Government Support: Economic Development		127,567,503
Grants To Indian Bands, Their District Councils And Inuit Settlements To Support Their Administration		126,843,591
Contribution To The Province Of Quebec, In Respect Of Cree And Inuit Education As Described In The James Bay And Northern Quebec Agreement		88,622,318
Grants To The Beneficiaries Or Implementing Bodies Of Comprehensive Land Claim Agreements Or Comprehensive Land Claim Settlements		87,014,497
Contributions For The Purpose Of Consultation And Policy Development		46,540,726
Contributions To Individuals, Organizations And Other Levels Of Government For The Purpose Of Promoting The Safe Development, Use, Conservation And Protection Of The North's Natural Resources		42,958,645
Northern Affairs Contributions To The Government Of The Northwest Territories And The Government Of Nunavut For Health Care Of Indians And Inuit		42,867,000
Payments To Self-Governing Aboriginal Organizations, Pursuant To Comprehensive Land Claim Agreements, Self-Government Agreements Or Treaty Legislation		39,143,063
Contributions To The Beneficiaries And Various Implementing Bodies For The Purpose Of Implementing Comprehensive Land Claim Settlements		35,028,110
Payments To Yukon First Nations Pursuant To Individual Self-Government Agreements		30,361,494
Contributions To Indian Bands For Land And Estates Management		28,763,510



Contributions To Support The Building Of Strong Governance, Administrative And Accountability Systems	28,732,819
Grant For Mi'kmaq Education In Nova Scotia	27,683,555
Federal Interlocutor Federal Interlocutor's Contribution Program	16,616,256
Contributions To Indian, Inuit And Innu Communities, <i>Indian Act</i> Bands And Band Groupings To Facilitate Their Participation In The Negotiation Of The Inherent Right Of Self-Government	15,870,626
Funding To Native Claimant Entities Or Organizations For Negotiation Preparedness	14,015,277
Contributions Indian And Inuit Affairs Contributions To Native Claimants For The Preparation And Submission Of Claims	12,087,307
Contributions To The Yukon Government For The Government Of Canada's Share Of Extraordinary Forest Fire Suppression Costs In The Yukon	10,850,000
Contributions To The Province Of Newfoundland And Labrador For The Provision Of Programs And Services To Native People Resident In Newfoundland And Labrador	10,003,996
Grant To The Miawpukek Indian Band To Support Designated Programs	8,551,300
Contributions To Implement The <i>First Nations Land Management Act</i>	7,828,457
Grants To Provide Income Support To Indigent On-Reserve Residents	7,560,811
Contributions To Provinces, Corporations, Local Authorities, Indians, Indian Bands And Other Organizations For Forest Fire Suppression On Reserve Land	7,543,037
Contributions To Individuals, Organizations And Other Levels Of Government For Consultations, Research, Training, Employment Initiatives, And Other Work Related To Advancing Northern Interests In The Political, Social, Economic And Cultural Development Of The North	6,702,080
Grants To Representative Status Indian Organizations To Support Their Administration	5,587,472
Payments To Piikani Nation To Implement Economic Development Components Of The Piikani Nation/Canada/Alberta Settlement Agreement	5,000,000
Contributions To Indian Bands For Registration Administration	4,801,821
Contributions To The British Columbia Treaty Commissioners For The Purpose Of Supporting First Nations In The British Columbia Treaty Commission Process	4,440,000
Grants To The Sechelt Indian Band Pursuant To The <i>Sechelt Indian Band Self-Government Act</i>	3,995,422
Canada's Contribution To The British Columbia Treaty Commission And To The First Nation Summit For Operating Costs	2,788,983
Contributions To First Nations In The British Columbia Treaty Process, Their Organizations, The Province Of British Columbia And Third Parties For Treaty-Related Measures	2,065,586
(S) <i>Indian Annuities Treaty</i> Payments	1,459,967
Contributions To Provincially And/Or Regionally Based Treaty Commissions	1,175,700
Grant To The Chippewas Of Kettle And Stony Point Band, Pursuant To The Seniors Compensation Advance Payment Agreement	1,050,000
Grants To Indians And Inuit To Support Their Post-Secondary Educational Advancement	1,030,944
Northern Affairs Grants To Canadian Universities And Institutes For Northern Scientific Research Training	1,000,000
Contributions For The Purpose Of Resource Development	985,045
Contribution To The Cree-Naskapi Commission For Monitoring The Implementation Of The <i>Cree-Naskapi (Of Quebec) Act</i>	685,324
Contributions To Territorial Governments In Relation To Regional Development And Infrastructure Projects	685,000
Departmental Management And Administration Contributions To The Inuit Art Foundation For The Purpose Of Assisting Inuit Artists And Artisans From The Northwest Territories, Nunavut, Northern Quebec And Labrador In The Development Of Their Professional Skills And Marketing Of Their Art	458,000

Contributions To Individuals (Including Non-Indians) Or Groups Of Individuals, Organizations And Bands In Respect Of Bill C-31 Test Cases	420,655
Contributions To Individuals, Indian Bands And Associations For The Funding Of Indian Test Cases	401,050
Indian And Northern Affairs Canada Grants Indian And Inuit Affairs Grant To The Makivik Corporation For James Bay And Northern Quebec Agreement Implementation	349,393
Payment To The Government Of The Northwest Territories To Facilitate The Implementation Of Comprehensive Land Claim Agreements	313,421
Grants To British Columbia Indian Bands In Lieu Of A Per Capita Annuity	300,000
Grant To The Province Of Saskatchewan For The Payment To School Districts Of Compensation For The Loss Of Their Tax Base As A Result Of The Settlement Of Treaty Land Entitlement Claims In Saskatchewan	282,146
Grant To The Saskatchewan Association Of Rural Municipalities For The Payment To Rural Municipalities Of Compensation For The Loss Of Their Tax Base As A Result Of The Settlement Of Treaty Land Entitlement Claims In Saskatchewan	238,351
Payments To Claimant Groups To Perform Enrolment And Ratification Activities Associated With Claims Settlements Prior To Effective Date Of Final Settlement Agreements	199,736
Contributions For Inuit Counselling In The South	80,000
Grant To The Association Of Canadian Universities For Northern Studies For The Purpose Of Coordinating The Northern Scientific Activities Of Canadian Universities	76,000
Urban Aboriginal Strategy	54,466
Grants To Inuit To Support Their Cultural Advancement	45,000
Grants To Students And Their Chaperones To Promote Fire Protection Awareness In Band- And Federally Operated Schools	8,392
Grants To Indians And Inuit To Provide Elementary And Secondary Educational Support Services	4,586
Grant In The Form Of An Award To The Person Judged To Have Made An Outstanding Contribution In The Field Of Northern Science	4,500
<b>Total</b>	<b>4,933,580,244</b>

<b>Western Economic Diversification Canada</b>		<b>\$</b>
Contributions To The Western Provinces Under The Infrastructure Canada Program	130,639,462	
Contributions Under Programs Or For Projects That Promote Or Enhance The Economic Development And Diversification Of Western Canada, Including The Initiation, Promotion Or Expansion Of Enterprises, The Establishment Of New Businesses, Research And Development Activities, The Development Of Business Infrastructure, And Selective Contributions To Other Programs Affecting Regional And Economic Development In Western Canada	123,492,188	
Contributions Under The Innovation And Community Investment Program Will Be Made Towards Activities That Support Innovation Or Assist Communities In Participating In The New Knowledge-Based Economy	9,421,993	
Contributions To Western Small And Medium-Sized Enterprises In Strategic Growth Industries Through The Establishment Of Specialized Loan/Investment Funds, On Commercial Terms, In Cooperation With Private- And Public-Sector Providers Of Debt/Equity Capital	1,541,531	
Contributions For Red River Flood Protection Program	1,121,766	
<b>Total</b>	<b>266,216,940</b>	



<b>Canadian Nuclear Safety Commission</b>		<b>\$</b>
Contribution To CSA For The Nuclear Standards Program		80,000
Contribution To The Swedish Nuclear Power Institute For Decovalex III		50,861
Contribution To McMaster University For The University Network Of Excellence In Nuclear Engineering Project		30,000
Contribution To The University Of Illinois At Urbana-Champaign In Support Of The Information System Of Occupational Exposure		18,750
Contribution To The Organisation For Economic Co-operation And Development (OECD) For The International Common-Cause Failure Data Exchange Project		17,929
Canadian Nuclear Safety Commission Grants Health, Safety, Security And Environmental Protection Grants To Support Non-Profit Organizations That Are Furthering The Development Of Nuclear Safety Standards		12,000
Contribution To The Organisation For Economic Co-operation And Development (OECD) For The Piping Failure Data Exchange Project		9,417
Contribution To The Municipality Of Durham To Update A Report On Radiation And Health Items Not Required For The Current Year		8,000
<b>Total</b>		<b>226,957</b>

<b>Citizenship and Immigration Canada</b>		<b>\$</b>
Grant For The Canada–Quebec Accord On Immigration		160,786,000
Language Instruction For Newcomers To Canada		94,033,368
Contributions To Provinces		45,671,564
Resettlement Assistance		42,529,960
Immigrant Settlement And Adaptation		38,358,314
Host Program		3,110,471
International Organization For Migration		1,204,557
Immigration Consultants Program		500,000
Migration Policy Development		256,575
<b>Total</b>		<b>386,450,809</b>

<b>Correctional Service Canada</b>		<b>\$</b>
Payments To Aboriginal Communities For The Delivery Of Aboriginal Correctional Programs And Services		1,502,130
Reintegration Contributions For The Purpose Of Providing Parolee Services, Individual And Group Inmate Services, Community Education And Involvement As They Relate To Correctional Services And Other Complementary Services		933,439
Corporate Management Contributions For The Purpose Of Providing Parolee Services, Individual And Group Inmate Services, Community Education And Involvement As They Relate To Correctional Services And Other Complementary Services		264,891



Contributions To Non-Profit Organizations Involved In Community Corrections Operations, Provinces And Municipalities Towards Construction Done By Those Bodies	200,000
Correctional Service Grants Care Grant To The University Of Saskatchewan, Department Of Psychology, For A Chair In Forensic Psychology	118,264
Corporate Management Penitentiary Inmates Accident Compensation	48,933
<b>Total</b>	<b>3,067,657</b>

<b>Treasury Board of Canada Secretariat</b>		<b>\$</b>
Other Transfer Payments PS Compensation And Benefits Payments, In The Nature Of Workers' Compensation, In Accordance With The Public Service Income Benefit Plan For Survivors Of Employees Slain On Duty		327,459
Contributions Information Management And Information Technology Research And Policy Initiatives Assistance		258,932
(S) <i>Public Service Pension Adjustment Act</i>		24,332
Special Indemnity Plan For Spouses Of Canadian Forces Attachés		3,618
<b>Total</b>		<b>614,341</b>

<b>Canadian Institutes of Health Research</b>		<b>\$</b>
Creation And Translation Of New Knowledge For Improving Health Grants For Research Projects And Personnel Support		686,590,838
Institute Support Grants		13,000,000
Canada Graduate Scholarships		5,098,532
<b>Total</b>		<b>704,689,370</b>

<b>Social Sciences and Humanities Research Council of Canada</b>		<b>\$</b>
Indirect Costs Of Research		244,518,326
Social Sciences and Humanities Research Council of Canada Grants In Support Of Research And Scholarship		221,232,828
Canada Graduate Scholarships		31,274,688
<b>Total</b>		<b>497,025,842</b>

<b>House of Commons</b>		<b>\$</b>
House Of Commons Contributions Committee Contributions To Parliamentary And Procedural Associations		1,602,146
<b>Total</b>		<b>1,602,146</b>

<b>Status of Women Canada</b>		<b>\$</b>
Women's Program Grants To Women's And Other Voluntary Organizations For The Purpose Of Furthering Women's Participation In Canadian Society		10,840,000
<b>Total</b>		<b>10,840,000</b>

<b>Statistics Canada</b>		<b>\$</b>
Statistics Canada Contributions Economic And Social Statistics Contribution Under The Health Information Program		560,800
<b>Total</b>		<b>560,800</b>

<b>Fisheries and Oceans Canada</b>		<b>\$</b>
Contributions Under Fisheries Access Program		47,452,125
Contributions To Support Increased Native Participation In Commercial Fisheries, Cooperative Fisheries Management Arrangements And Consultations Respecting Aboriginal Fisheries Agreements		35,854,867
Contribution Agreements With The Canadian Coast Guard Auxiliary For The Provision Of Voluntary Search And Rescue Services And The Promotion Of Boating Safety Through Accident Prevention And Education		4,898,656
Contributions Under The Aboriginal Aquatic Resource And Oceans Management Program		1,382,471
Contributions To The Youth Employment Initiatives		704,393
Contributions Under The Inuvialuit Final Agreement For The Protection Of Wildlife Harvesting, Land Ownership, Resource Management, And Economic And Social Development		589,500
Contribution To Support Organizations Associated With Research, Development, Management, And Promotion Of Fisheries And Oceans-Related Issues		585,736
Class Grant Program For The Disposal Of Small Craft Harbours		495,000
Contributions To Older Groundfish Fishermen Who Meet Model Terms And Conditions For The Early Retirement Program Of The Atlantic Groundfish Strategy		482,176
Contribution To The Pacific Salmon Foundation		474,651
Contributions To Support Organizations Associated With Research, Development, Management, And Promotion Of Fisheries And Oceans-Related Issues		352,285
Contributions To Support Organizations Associated With Research, Development, Management, And Promotion Of Fisheries And Oceans-Related Issues		331,859
Contributions Under The Aboriginal Inland Habitat Program		294,150
Grants To Support Organizations Associated With Research, Development, Management, And Promotion Of Fisheries And Oceans-Related Issues		289,965
Contributions To Support Organizations Associated With Research, Development, Management, And Promotion Of Fisheries And Oceans-Related Issues		188,000
Contribution To The Salmon Sub-Committee Of The Yukon Fish And Wildlife Management Board For Implementing Responsibilities Pursuant To Comprehensive Land Claim Settlements		153,061
Contributions To Support Organizations Associated With Research, Development, Management, And Promotion Of Fisheries And Oceans-Related Issues		103,612



Contributions Under The Youth Employment Initiatives	77,050
Grants To Support Organizations Associated With Research, Development, Management, And Promotion Of Fisheries And Oceans-Related Issues	76,135
Contribution To Support Organizations Associated With Research, Development, Management, And Promotion Of Fisheries And Oceans-Related Issues	75,000
Contribution To The World Maritime University In Respect Of Establishing A Canadian Maritime Environment Protection Chair	75,000
Grants To Support Organizations Associated With Research, Development, Management, And Promotion Of Fisheries And Oceans-Related Issues	25,000
Contribution To Support Organizations Associated With Research, Development, Management, And Promotion Of Fisheries And Oceans-Related Issues	25,000
Contribution To Support Organizations Associated With Research, Development, Management, And Promotion Of Fisheries And Oceans-Related Issues	25,000
<b>Total</b>	<b>95,010,692</b>

<b>Public Safety and Emergency Preparedness Canada</b>	
Emergency Management And National Security	107,781,935
First Nations Policing Program Payments To The Provinces, Territories, Municipalities, Indian Band Councils And Recognized Authorities Representing Indians On Reserve, Indian Communities On Crown Land And Inuit Communities For The First Nations Policing Program	62,883,092
National Crime Prevention Centre	35,344,076
National Crime Prevention Centre	9,832,220
Contributions Advice To The Solicitor General Regarding Ministerial Direction To The Agencies, Portfolio Management And National Policy Leadership Payments To The Provinces, Territories, Public And Private Bodies In Support Of Activities Complementary To Those Of The Solicitor General	2,799,300
Other National Voluntary Organizations Active In The Criminal Justice Sector	834,542
Solicitor General Canada (Public Safety And Emergency Preparedness) Department Grants Advice To The Solicitor General Canada Regarding Ministerial Direction To The Agencies, Portfolio Management And National Policy Leadership John Howard Society	509,795
Research And Development Public Safety	500,000
Canadian Association Of Elizabeth Fry Societies	451,807
Emergency Management And National Security Stuart Nesbitt White (SNW) Fellowship	54,000
<b>Total</b>	<b>220,990,767</b>

<b>Office of The Information Commissioner of Canada</b>	
Offices Of The Information And Privacy Commissioners Of Canada Office Of The Privacy Commissioner Of Canada Program Contributions Protection Of Personal Information (Private Sector) Contributions In Support Of Research Into And The Promotion Of The Protection Of Personal Information	367,409
<b>Total</b>	<b>367,409</b>



<b>Canadian Space Agency</b> <span style="float: right;">\$</span>	
Contributions Space Knowledge, Applications And Industry Development Contributions To The Canada/European Space Agency (ESA) Cooperation Agreement	29,991,759
Contributions To The Cascade Technology Demonstration/Enhanced Polar Outflow Probe Small Satellite (Cassiope Mission)	17,450,000
Canadian Space Agency Grants Space Knowledge, Applications And Industry Development Class Grant Program To Support Awareness, Research And Training In Space Science And Technology	1,394,348
Class Contribution Program To Support Awareness, Research And Training In Space Science And Technology	176,173
<b>Total</b>	<b>49,012,280</b>

<b>Canadian Polar Commission</b> <span style="float: right;">\$</span>	
Canadian Polar Commission Contributions To Individuals, Organizations, Associations And Institutions To Support Research And Activities Relating To The Polar Regions	10,000
<b>Total</b>	<b>10,000</b>

<b>Parks Canada</b> <span style="float: right;">\$</span>	
Contributions In Support Of The Historic Places Initiative	2,835,826
Contributions In Support Of Activities Or Projects Related To National Parks, National Marine Conservation Areas, National Historic Sites And Historic Canals	1,689,179
Contributions In Support Of Activities Or Projects Related To National Parks, National Marine Conservation Areas, National Historic Sites And Historic Canals	137,840
Grants In Support Of Activities Or Projects Related To National Parks, National Marine Conservation Areas, National Historic Sites And Historic Canals	22,700
<b>Total</b>	<b>4,685,545</b>

<b>Public Works and Government Services Canada</b> <span style="float: right;">\$</span>	
Contributions To Argentinia Management Authority	500,000
Public Works And Government Services Canada Grants Real Property Services Grant In Kind To The Royal Society Of Canada	79,002
Contributions Real Property Services Canadian Standards Association	11,998
<b>Total</b>	<b>591,000</b>

<b>Canada Revenue Agency</b>		<b>\$</b>
(S) Children's Special Allowance Payments		159,365,898
Contributions To The Province Of Quebec In Respect Of The Joint Administration Costs Of Federal And Provincial Sales Taxes		127,173,170
Contribution To The Canadian Home Builders' Association To Support The "Get It In Writing!" Consumer Information Campaign		334,620
<b>Total</b>		<b>286,873,688</b>

<b>Canadian Heritage</b>		<b>\$</b>
Contributions To Support The Development Of Official Language Communities Program		204,715,357
Contributions To The Canadian Television Fund		99,550,000
Contributions To Support The Enhancement Of Official Languages Program		90,483,203
Contributions For The Sport Support Program		83,256,198
Contributions To Aboriginal Associations, Aboriginal Women's Groups, Aboriginal Community Groups, Aboriginal Communications Societies, Aboriginal Friendship Centres And Associations Specifically Representing Aboriginal Friendship Centres		66,167,141
Grant To The 2010 Games Operating Trust Society		55,000,000
Grants To Eligible Publishers Of Canadian Periodicals To Defray A Portion Of Mailing Costs		49,192,576
Contributions In Support Of Publishing, Sound Recording And Multimedia Organizations To Enhance Their Development And Distribution: Contributions For The Book Publishing Industry Development Program		37,802,167
Contributions In Support Of The Arts Presentation Canada Program		26,893,781
Contributions For The Games Hosting Program		25,331,997
Contributions In Support Of The Cultural Spaces Canada Program		24,379,651
Grants To The Athlete Assistance Program		19,845,324
Contributions In Support Of The Exchanges Canada Initiative		19,810,646
Contributions In Support Of The Katimavik Program		19,776,000
Contributions For The National Arts Training Program		16,000,000
Contributions To The Canadian Magazine Publishing Industry		14,902,049
Contributions To The New Musical Works Program		11,754,084
Contributions To Non-Profit Organizations, Universities, Institutions And Individuals For Promoting Multiculturalism		11,329,461
Contributions To Non-Profit Organizations, Canadian Institutions, Individuals, The Private And Public Sectors And Other Levels Of Government For The Purpose Of Furthering Participation In Canadian Society And Celebrate Canada! Activities		9,161,248
Contributions To The Canada New Media Fund		9,000,000
Contributions In Support Of The Community Partnerships Program		8,034,814
Grants To Arts Organizations For Endowment Purposes		7,972,518

Contributions In Support Of Broadcasting Distribution	7,425,122
Contributions To Arts And Heritage Organizations For Capacity Building Projects	7,354,114
Contributions To Non-Profit Museums, National And International Museums Associations And Heritage Institutions For The Purpose Of Enhancing Access To Canadian Heritage: Contributions To Canadian Museums To Support Their Public Programming Activities	7,347,121
Contributions To The Partnerships Fund	6,898,747
Contributions To The Music Entrepreneur Program	5,875,117
Contributions In Support Of The Historic Places Initiative	5,671,058
Contributions In Support Of The Canadian Culture Online Program	5,041,825
Grants To Organizations, Associations And Institutions To Promote The Vitality And Long-Term Development Of Official Language Minority Communities Through The Development Of Official Language Communities Program	4,595,787
Contributions In Support Of The Information And Research On Canada Program	4,300,000
Grants To Museums And Other Organizations In Canada For Their Operations, Special Projects, Training, Registration, Purchase Of Equipment And Construction Of Facilities	3,644,125
Contributions In Support Of The Collective Initiatives Program	2,588,453
Contributions In Support Of The National Training Program In The Film And Video Sector	2,550,000
Contributions To Canadian Cultural Communities	2,490,742
Contributions In Support Of The Trade Routes: Canada's Trade Opportunities Program	2,076,477
Contributions Under Special Authority	1,958,589
Grants To Non-Profit Organizations, Canadian Institutions, Individuals, The Private And Public Sectors And Other Levels Of Government For The Purpose Of Furthering Participation In Canadian Society And Celebrate Canada! Activities	1,727,092
Grant To The Canadian Unity Council In Support Of Its Canadians In Europe Project	1,705,900
Contributions In Support Of The Canadian Feature Film Policy	1,700,000
Contribution To Fathers Of Confederation Buildings Trust, Charlottetown, Prince Edward Island	1,500,000
Grant To The Hnatyshyn Foundation	1,200,000
Grants To Stabilization Funds	1,045,000
Grants To Non-Profit Organizations, Universities, Institutions And Individuals For Promoting Multiculturalism	1,026,750
Contributions In Support Of The Creators' Assistance Program	906,561
Contributions To The Arts, Culture And Diversity Program	870,000
Grant To TV5 Monde	868,364
Contributions In Support Of The Applied Research In Interactive Media Program	841,492
(S) Payments Under The <i>Lieutenant Governors Superannuation Act</i>	666,576
Contributions In Support Of The Sector Associations Program	650,998
Contribution To The Canadian Museums Association	560,000
Grants To Organizations, Associations And Institutions To Promote The Full Recognition And Use Of The Official Languages In Canadian Society Through The Enhancement Of Official Languages Program	468,984



Contributions For Limited Support For Endangered Arts Organizations	250,000
Contributions To The Electronic Copyright Fund	224,415
Grants To Non-Profit Museums, National And International Museums Associations And Heritage Institutions For The Purpose Of Enhancing Access To Canadian Heritage: Grants To Institutions And Public Authorities In Canada In Accordance With Section 35 Of The <i>Cultural Property Export And Import Act</i>	177,331
Contributions To The Canadian Music Memories Program	175,000
(S) Supplementary Retirement Benefits Former Lieutenant Governors	156,345
Grants To Aboriginal Friendship Centres, Associations Specifically Representing Aboriginal Friendship Centres, Aboriginal Associations, Aboriginal Women's Groups, Aboriginal Community Groups, Aboriginal Communication Societies	150,899
Quebec	147,372
Ontario	105,627
British Columbia	97,814
Grants To The Lieutenant Governors Of The Provinces Of Canada Towards Defraying The Cost Of Travel And Hospitality Incurred In The Exercise Of Their Duties: Newfoundland And Labrador	77,590
Alberta	75,940
Manitoba	73,762
Saskatchewan	73,758
Nova Scotia	64,198
New Brunswick	62,000
Prince Edward Island	57,071
Grants In Support Of Innovative Youth Exchange Projects	54,900
<b>Total</b>	<b>997,937,231</b>

<b>Canadian Food Inspection Agency</b>	
(S) Compensation Payments In Accordance With Requirements Established By Regulations Under The <i>Health Of Animals Act</i> And The <i>Plant Protection Act</i> , And Authorized Pursuant To The <i>Canadian Food Inspection Agency Act</i>	68,618,854
(S) Compensation Payments In Accordance With Requirements Established By Regulations Under The <i>Health Of Animals Act</i> And The <i>Plant Protection Act</i> , And Authorized Pursuant To The <i>Canadian Food Inspection Agency Act</i>	4,039,796
Contributions In Support Of Those Initiatives That Contribute To The Improvement, Advancement And Promotion Of The Federal Inspection System	289,154
Contributions In Support Of Those Initiatives That Contribute To The Improvement, Advancement And Promotion Of The Federal Inspection System	282,452
Contributions In Support Of Those Initiatives That Contribute To The Improvement, Advancement And Promotion Of The Federal Inspection System	187,183
Contribution To The Provinces In Accordance With The Rabies Indemnification Regulations Of The Governor In Council Of Amounts Not Exceeding Two-Fifths Of The Amounts Paid By The Provinces To Owners Of Animals Dying As A Result Of Rabies Infection	3,905
<b>Total</b>	<b>73,421,344</b>

**Infrastructure Canada**

\$

Contributions Under The Canada Strategic Infrastructure Fund	156,454,188
Contributions Under The Border Infrastructure Fund	38,759,661
Infrastructure Canada Contributions Infrastructure Investments And Information Contribution To The Federation Of Canadian Municipalities To Develop The National Guide To Sustainable Municipal Infrastructure	3,719,910
Contributions Under The Municipal Rural Infrastructure Fund	418,016
Contributions Towards The Research, Knowledge And Outreach Program	53,500
<b>Total</b>	<b>199,405,275</b>

**Canada Firearms Centre**

\$

Canada Firearms Centre Contributions Administration Of The Canadian Firearms Program Contributions To The Provinces And Territories For The Canadian Firearms Program	12,562,126
<b>Total</b>	<b>12,562,126</b>

**Library and Archives Canada**

\$

Documentary Heritage Known, Accessible And Used Canadian Archival Community In Support Of Archival Projects Leading To The Development Of A National Network Of Canadian Archives, Holdings, Activities And Services	1,322,492
Canadian Archival Community In Support Of Archival Projects Leading To The Development Of A National Network Of Canadian Archives, Holdings, Activities And Services	640,000
Canadian Council Of Archives	600,000
Canadian Archival Community In Support Of Projects Relating To The Conservation Of Archival Records, Conservation Research, And Conservation Training And Information	500,000
International Serials Data System	25,000
International Federation Of Library Associations And Institutions	11,000
<b>Total</b>	<b>3,098,492</b>

**Public Service Human Resources Management Agency of Canada**

\$

Youth Internship Program	16,081,569
<b>Total</b>	<b>16,081,569</b>

**Indian Residential Schools Resolution Canada**

\$

Indian Residential Schools Resolution Canada Contributions, Contributions For The Purpose Of Consultation And Policy Development	4,418,191
<b>Total</b>	<b>4,418,191</b>

<b>Canadian Environmental Assessment Agency</b> \$	
Contributions For The Support Of Public Participation In The Environmental Assessment Review Process Participant Funding Program	450,205
Contribution To The Province Of Quebec James Bay And Northern Quebec Agreement	245,500
Contributions To Support The Promotion Of Research And Development Of Environmental Assessment	235,389
<b>Total</b>	<b>931,094</b>

<b>Auditor General of Canada</b> \$	
Canadian Comprehensive Auditing Foundation	378,827
<b>Total</b>	<b>378,827</b>

<b>Department of Finance Canada</b> \$	
(S) Payments To The International Development Association	292,420,000
To Meet Commitments Made By Canada Under Multilateral Debt Service Reduction Agreements	60,660,717
To Meet Commitments Made By Canada Under Multilateral Debt Reduction Agreements	58,074,139
Grant To The World Bank's Heavily Indebted Poor Countries Trust Fund	34,400,000
(S) Payments To The International Monetary Fund's Poverty Reduction And Growth Facility	7,822,874
Research And Policy Initiatives Assistance	25,000
Research And Policy Initiatives Assistance	15,909
<b>Total</b>	<b>453,418,639</b>

<b>Governor General of Canada</b> \$	
(S) Annuities Payable Under The <i>Governor General's Act</i>	288,350
<b>Total</b>	<b>288,350</b>

<b>Senate of Canada</b> \$	
Contributions Committees And Associations Contributions To Parliamentary Associations	364,183
(S) Parliament The Senate Grants Senators And Their Offices Pensions To Retired Senators	177,970
<b>Total</b>	<b>542,153</b>



**International Trade Canada**

\$

Trade Policy Contributions To Provinces Related To Softwood Lumber Export Controls	49,800,743
Contributions Under The Program For Export Market Development	7,206,812
Contributions Under The Program For Export Market Development Investment	3,393,586
Contributions International Business Development Going Global Science And Technology Program	325,122
Trade Policy Grant For Trade-Related Technical Assistance	156,000
<b>Total</b>	<b>60,882,263</b>

**Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec**

\$

Contributions Under The Regional Strategic Initiative Program	94,204,261
Contributions To The Province Of Quebec Under The Infrastructure Canada Program	85,338,711
Contributions Under The Innovation Development Entrepreneurship And Access Program (IDEA) For Small And Medium Businesses	72,824,281
Contributions Under The Community Futures Program	31,133,686
Contributions Under The Canadian Support Program For The Economy Of Gaspé And Iles-De-La-Madeleine	2,748,902
Grants Under The Innovation Development Entrepreneurship And Access Program (IDEA) For Small And Medium Businesses	66,500
Contributions To The Province Of Quebec Under The Canada Infrastructure Works Agreement	37,491
<b>Total</b>	<b>286,353,832</b>

**Atlantic Canada Opportunities Agency**

\$

Contributions Under The Business Development Program	154,488,037
Contribution For The Strategic Community Investment Fund	76,727,610
Contribution For The Atlantic Innovation Fund	56,023,866
Contributions To The Atlantic Provinces Under The Infrastructure Canada Program	31,833,940
Contribution For Trade, Investment, Entrepreneurship And Business Skills Development	22,603,045
Contributions Under The Federal Provincial Cooperation Program	10,497,175
Contributions Under The Community Futures Program	9,381,013
Grants To Non-Profit Organizations To Promote Economic Cooperation And Development	754,192
Contributions For The Saint John Shipyard Adjustment Initiative	699,862
Contributions Under The Atlantic Policy Research Initiative	360,067
Contributions Under The Canadian Fisheries Adjustment And Restructuring Initiative	3,411
<b>Total</b>	<b>363,372,218</b>

<b>Chief Electoral Officer of Canada</b>		<b>\$</b>
(S) Reimbursement Of Election Expenses Of The 37th And 38th General Elections And The May 2003 By-Election, To Eligible Political Parties And Candidates		58,291,690
(S) Chief Electoral Officer of Canada Other Transfer Payments Elections Quarterly Allowance To Eligible Political Parties (New Political Financing Provision Under The <i>Canada Elections Act</i> )		7,225,700
<b>Total</b>		<b>65,517,390</b>

<b>Canada School of Public Service</b>		<b>\$</b>
Canada School Of Public Service Contributions Contribute To Research Or Activities Related To The Theory And Practice Of Public-Sector Management		164,000
<b>Total</b>		<b>164,000</b>

<b>GRAND TOTAL</b>		<b>26,961,744,746</b>
--------------------	--	-----------------------





Directeur général des élections du Canada	
(L) Remboursement des dépenses électorales des 37 <sup>e</sup> et 38 <sup>e</sup> élections générales et de l'élection partielle de mai 2003, aux partis politiques et candidats admissibles	58 291 690
(L) Autres paiements de transfert, élections, allocations trimestrielles aux partis politiques enregistrés admissibles (nouvelle disposition de financement politique de la Loi électorale du Canada	7 225 700
Total	65 517 390

École de la fonction publique du Canada	
Contributions de l'École de la fonction publique du Canada contribuer à la recherche et aux autres activités liées à la théorie et à la pratique de la gestion dans le secteur public	164 000
Total	164 000

GRAND TOTAL	
	26 961 744 746

Total	
363 372 218	
3 411	Contributions en vertu du Programme d'adaptation et de restructuration des pêches canadiennes
360 067	Contributions en vertu des mesures de recherche stratégique visant la région de l'Atlantique
699 862	Contributions pour la mesure d'adaptation du chantier naval de Saint John
754 192	Subventions à des organismes sans but lucratif pour promouvoir la collaboration et le développement économique
9 381 013	Contributions en vertu du Programme de développement des collectivités
10 497 175	Contributions en vertu du Programme de coopération fédéral-provincial
22 603 045	Contributions pour les secteurs du commerce, de l'investissement, de l'entrepreneuriat et du perfectionnement des compétences en affaires
31 833 940	Contributions aux provinces de l'Atlantique en vertu du Programme Infrastructures Canada
56 023 866	Contribution pour le Fonds d'innovation de l'Atlantique
76 727 610	Contribution pour le Fonds d'investissement stratégique dans les collectivités
154 488 037	Contributions en vertu du Programme de développement des entreprises
<b>Agence de promotion économique du Canada atlantique</b>	

Total	
286 353 832	
37 491	Contributions à la province de Québec aux termes de l'entente Travaux d'infrastructures Canada
66 500	Subventions au Programme Innovation, Développement de l'Entrepreneuriat et Exportations (IDEE) destiné aux petites et moyennes entreprises
2 748 902	Contributions au Programme canadien d'appui à l'économie de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine
31 133 686	Contributions au Programme de développement des collectivités
72 824 281	Contributions au Programme Innovation, Développement de l'Entrepreneuriat et Exportations (IDEE) destiné aux petites et moyennes entreprises
85 338 711	Contributions à la province de Québec en vertu du Programme Infrastructures Canada
94 204 261	Contributions au Programme des initiatives régionales stratégiques
<b>Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec</b>	

Total	
60 882 263	
156 000	Politique commerciale – subvention pour l'assistance technique liée au commerce
325 122	Contributions pour la promotion du commerce international – programme Horizon le monde en sciences et technologie
3 393 586	Contributions en vertu du Programme de développement des marchés d'exportation-investissement
7 206 812	Contributions en vertu du Programme de développement des marchés d'exportation
49 800 743	Politique commerciale – contributions versées aux provinces pour les contrôles des exportations de bois d'œuvre
<b>Commerce international Canada</b>	

Agence canadienne d'évaluation environnementale	
\$	
Contributions à l'appui de la participation du public au processus d'examen d'évaluation environnementale – Fonds d'aide financière aux participants	450 205
Contribution à la province de Québec - Convention de la Baie James et du Nord québécois	245 500
Contributions à l'appui de la promotion de la recherche-développement en matière d'évaluation environnementale	235 389
<b>Total</b>	<b>931 094</b>

Bureau du vérificateur général du Canada	
\$	
Fondation canadienne pour la vérification intégrée	378 827
<b>Total</b>	<b>378 827</b>

Ministère des Finances Canada	
\$	
(L) Paiements à l'Association internationale de développement	292 420 000
Pour respecter les engagements pris par le Canada aux termes des ententes multilatérales de réduction du service de la dette	60 660 717
Pour respecter les engagements pris par le Canada aux termes des ententes multilatérales de réduction de la dette	58 074 139
Subvention au Fonds en fiducie des pays pauvres très endettés de la Banque mondiale	34 400 000
(L) Paiements à la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance du Fonds monétaire international	7 822 874
Programme de soutien des initiatives stratégiques et de recherche	25 000
Programme de soutien des initiatives stratégiques et de recherche	15 909
<b>Total</b>	<b>453 418 639</b>

Gouverneur général du Canada	
\$	
(L) Pensions payables en vertu de la Loi sur le gouverneur général	288 350
<b>Total</b>	<b>288 350</b>

Sénat du Canada	
\$	
Contributions – comités et associations – contributions aux associations parlementaires	364 183
(L) Subventions – sénateurs et bureaux des sénateurs – pensions aux sénateurs à la retraite	177 970
<b>Total</b>	<b>542 153</b>



Total	
4 418 191	Contributions au titre des consultations et de l'élaboration des politiques
4 418 191	
\$	Résolution des questions des pensionnats indiens Canada

Total	
16 081 569	Programme de stages pour les jeunes
16 081 569	
\$	Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada

Total	
3 098 492	Fédération internationale des associations de bibliothécaires et des bibliothèques
11 000	Système international de données sur les publications en série
25 000	La communauté archivistique canadienne pour appuyer des projets relatifs à la conservation des documents d'archives, à la recherche en conservation et à la formation et l'information en matière de conservation
500 000	Conseil canadien des archives
600 000	La communauté archivistique canadienne pour appuyer des projets archivistiques qui mèneront à la mise sur pied d'un réseau national d'établissements canadiens d'archives, de fonds d'archives, d'activités et de services
640 000	d'activités et de services
1 322 492	Le patrimoine documentaire est connu, accessible et utilisé - La communauté archivistique canadienne pour appuyer des projets archivistiques qui mèneront à la mise sur pied d'un réseau national d'établissements canadiens d'archives, de fonds d'archives, d'activités et de services
\$	Bibliothèque et Archives Canada

Total	
12 562 126	Administration du Programme canadien de contrôle des armes à feu - contributions aux provinces et aux territoires pour le Programme canadien de contrôle des armes à feu
12 562 126	
\$	Centre des armes à feu Canada

Total	
199 405 275	Contributions en vertu du Programme de recherche, de connaissances et de sensibilisation
53 500	Contributions dans le cadre du Fonds sur l'infrastructure municipale rurale
418 016	Investissements dans les infrastructures et information - contribution à la Fédération canadienne des municipalités pour l'élaboration du Guide national pour des infrastructures municipales durables
3 719 910	Contributions dans le cadre du Fonds sur l'infrastructure frontalière
38 759 661	Contributions dans le cadre du Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique
156 454 188	
\$	Bureau de l'infrastructure du Canada

250 000	Aide restreinte versée aux organismes voués aux arts menacés de disparaitre
224 415	Contributions au Fonds du droit d'auteur électronique
177 331	Subventions à des musées à but non lucratif ainsi qu'à des associations muséales nationales et internationales et à des institutions du patrimoine pour améliorer l'accès au patrimoine canadien : subventions à des établissements et à des administrations publiques sis au Canada conformément à l'article 35 de la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels
175 000	Contributions au Programme de souvenirs de la musique canadienne
156 345	(L) Prestations de retraite supplémentaires – lieutenants-gouverneurs précédents
150 899	Subventions à des centres d'amitié autochtones, à des associations représentant expressément les centres d'amitié autochtones, à des associations autochtones, à des groupes de femmes autochtones, à des groupes autochtones œuvrant à l'échelon local, à des sociétés de communication autochtones
147 372	Québec
105 627	Ontario
97 814	Colombie-Britannique
77 590	Subventions aux lieutenants-gouverneurs de chaque province du Canada à titre d'indemnités de voyage et d'accueil pour les frais engagés dans l'exercice de leurs fonctions dans leur capitale provinciale : Terre-Neuve-et-Labrador
75 940	Alberta
73 762	Manitoba
73 758	Saskatchewan
64 198	Nouvelle-Écosse
62 000	Nouveau-Brunswick
57 071	Ile-du-Prince-Édouard
54 900	Subventions à l'appui de projets Échange-Jeunesse innovateurs
997 937 231	Total

Agence canadienne d'inspection des aliments	
68 618 854	(L) Indemnités versées conformément aux dispositions des règlements découlant de la Loi sur la santé des animaux et de la Loi sur la protection des végétaux, et autorisées en vertu de la Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments.
4 039 796	(L) Indemnités versées conformément aux dispositions des règlements découlant de la Loi sur la santé des animaux et de la Loi sur la protection des végétaux, et autorisées en vertu de la Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments.
289 154	Contributions à l'appui des initiatives aidant à améliorer, à faire progresser et à promouvoir le système d'inspection fédéral
282 452	Contributions à l'appui des initiatives aidant à améliorer, à faire progresser et à promouvoir le système d'inspection fédéral
187 183	Contributions à l'appui des initiatives aidant à améliorer, à faire progresser et à promouvoir le système d'inspection fédéral
3 905	Contributions aux provinces conformément aux règlements édictés par le gouverneur en conseil sur l'indemnisation des victimes de la rage, de montants ne dépassant pas les deux cinquièmes des montants payés par les provinces aux propriétaires d'animaux morts de la rage
73 421 344	Total



7 425 122	Contributions à l'appui de la distribution de la radiodiffusion
7 354 114	Contributions aux organismes des arts et du patrimoine pour des projets de mise en valeur du potentiel
7 347 121	Contributions à des musées à but non lucratif ainsi qu'à des associations muséales nationales et internationales de même qu'à des institutions du patrimoine pour améliorer l'accès au patrimoine canadien : contributions aux musées canadiens pour appuyer leurs activités destinées au public
6 898 747	Contributions au Fonds des partenariats
5 875 117	Contributions au Programme des entrepreneurs de la musique
5 671 058	Contributions pour l'Initiative des endroits historiques
5 041 825	Contributions au programme Culture canadienne en direct
4 595 787	Subventions à des organismes, associations et institutions pour favoriser l'épanouissement et le développement à long terme des communautés minoritaires de langue officielle dans le cadre du programme Développement des communautés de langue officielle
4 300 000	Contributions à l'appui du Programme d'information et de recherche sur le Canada
3 644 125	Subventions aux musées et autres organisations du Canada aux fins de leur fonctionnement, de projets spéciaux, de la formation, d'enregistrement, de l'achat de matériel et de la construction d'installations
2 588 453	Contributions au Programme d'initiatives collectives
2 550 000	Contributions à l'appui du Programme national de formation dans le secteur du film et de la vidéo
2 490 742	Contributions aux collectivités culturelles canadiennes
2 076 477	Contributions pour les routes commerciales : Programme canadien des débouchés commerciaux
1 958 589	Contributions en vertu d'une autorisation spéciale
1 727 092	Subventions à des organismes à but non lucratif, à des institutions canadiennes, à des particuliers, aux secteurs public et privé et aux autres ordres de gouvernement pour favoriser la participation à la société canadienne et aux activités de <i>Canada en Fête!</i>
1 705 900	Subvention au Conseil de l'unité canadienne à l'appui du projet Les Canadiens en Europe
1 700 000	Contributions à l'appui de la Politique cinématographique canadienne
1 500 000	Contribution à la fiducie des Édifices des Pères de la Confédération, Charlottetown (Ile-du-Prince-Édouard)
1 200 000	Subvention à la Fondation Hnatyshyn
1 045 000	Subventions aux Fonds de stabilisation
1 026 750	Subventions à des organismes à but non lucratif, à des universités, à des institutions et à des particuliers pour promouvoir le multiculturalisme
906 561	Contributions au Programme d'aide aux créateurs
870 000	Contributions au Programme des arts, de la culture et de la diversité
868 364	Subvention à TV5 Monde
841 492	Contributions à l'appui du Programme de recherche appliquée sur les médias interactifs
666 576	(L) Paiements en vertu de la <i>Loi sur la pension de retraite des lieutenants-gouverneurs</i>
650 998	Contributions au Programme d'aide aux associations sectorielles
560 000	Contribution à l'Association des musées canadiens
468 984	Subventions à des organismes, associations et institutions pour promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage des langues officielles dans la société canadienne dans le cadre du programme Mise en valeur des langues officielles



Agence du revenu du Canada	
(1.) Versements d'allocations spéciales pour enfants	159 365 898
Contributions à la province de Québec pour les frais de l'administration commune des taxes de vente fédérale et provinciale	127 173 170
Contribution versée à l'Association canadienne des constructeurs d'habitations pour appuyer la campagne d'information	334 620
Par écrit SVPI auprès des consommateurs	
Total	286 873 688

Patrimoine Canadien	
Contributions à l'appui du programme Développement des communautés de langue officielle	204 715 357
Contributions au Fonds canadien de télévision	99 550 000
Contributions à l'appui du programme Mise en valeur des langues officielles	90 483 203
Contributions pour le programme de soutien au sport	83 256 198
Contributions à des associations autochtones, à des groupes de femmes autochtones, à des groupes autochtones œuvrant à l'échelon local, à des sociétés de communications autochtones, à des centres d'amitié autochtones et à des associations représentant expressément des centres d'amitié autochtones	66 167 141
Subvention à la Société du legs des Jeux de 2010	55 000 000
Subventions aux éditeurs canadiens de périodiques admissibles servant à assumer une partie des coûts postaux	49 192 576
Contributions pour appuyer les organismes de publication, d'enregistrement sonore et de multimédia afin d'améliorer leur développement et leur distribution : contributions au Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition	37 802 167
Contributions pour le programme Présentation des arts Canada	26 893 781
Contributions pour le programme d'accueil des Jeux	25 331 997
Contributions à l'appui d'Espaces culturels Canada	24 379 651
Subventions au Programme d'aide aux athlètes	19 845 324
Contributions à l'appui de l'initiative Échanges Canada	19 810 646
Contributions à l'appui du programme Katimavik	19 776 000
Contributions au Programme national de formation dans le secteur des arts	16 000 000
Contributions à l'industrie canadienne de l'édition de magazines	14 902 049
Contributions au Programme de nouvelles œuvres musicales	11 754 084
Contributions à des organismes à but non lucratif, à des universités, à des institutions et à des particuliers afin de promouvoir le multiculturalisme	11 329 461
Contributions à des organismes à but non lucratif, à des institutions canadiennes, à des particuliers, aux secteurs public et privé et aux autres ordres de gouvernement pour favoriser la participation à la société canadienne et aux activités du <i>Canada en fête!</i>	9 161 248
Contributions au Fonds des nouveaux médias du Canada	9 000 000
Contributions à l'appui du programme Partenariats communautaires	8 034 814
Subventions aux organisations artistiques à des fins de dotation	7 972 518

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	
Contributions à Argenta Management Authority	500 000
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – subventions – services immobiliers – subvention non financière à la Société royale du Canada	79 002
Contributions, services immobiliers, Association canadienne de normalisation	11 998
<b>Total</b>	<b>591 000</b>

Parcs Canada	
Contributions à l'initiative des endroits historiques	2 835 826
Contributions à l'appui d'activités ou de projets reliés aux parcs nationaux, aux aires marines nationales de conservation, aux lieux historiques nationaux et aux canaux historiques	1 689 179
Contributions à l'appui d'activités ou de projets reliés aux parcs nationaux, aux aires marines nationales de conservation, aux lieux historiques nationaux et aux canaux historiques	1 37 840
Subventions à l'appui d'activités ou de projets reliés aux parcs nationaux, aux aires marines nationales de conservation, aux lieux historiques nationaux et aux canaux historiques	22 700
<b>Total</b>	<b>4 685 545</b>

Commission canadienne des affaires polaires	
Commission canadienne des affaires polaires – contributions – contributions aux particuliers, aux organisations, aux associations et aux institutions pour soutenir la recherche et des activités qui ont trait aux régions polaires	10 000
<b>Total</b>	<b>10 000</b>

Agence spatiale canadienne	
Contributions – connaissances de l'espace, applications et développement industriel – contributions aux termes de l'Accord de coopération entre le Canada et l'Agence spatiale européenne (ASE)	29 991 759
Contributions pour la démonstration Cascade/petit satellite-sonde de mesure de l'écoulement du plasma dans le vent polaire (Mission de CASSIOPE)	17 450 000
Agence spatiale canadienne – subventions – connaissances de l'espace, applications et développement industriel, Programme global de subventions à l'appui de la sensibilisation, de la recherche et de la formation en sciences et technologies spatiales	1 394 348
Programme global de contributions à l'appui de la sensibilisation, de la recherche et de la formation en sciences et technologies spatiales	176 173
<b>Total</b>	<b>49 012 280</b>



Total	
77 050	Contributions à l'initiative emploi jeunesse
76 135	Subventions à l'appui des organismes qui participent à la recherche, à la mise en valeur, à la gestion et à la promotion des activités liées aux pêches et océans
75 000	Contribution à l'appui des organismes qui participent à la recherche, à la mise en valeur, à la gestion et à la promotion des activités liées aux pêches et océans
75 000	Contribution à l'Université maritime afin d'établir une chaire pour la protection de l'environnement maritime canadien
25 000	Subventions à l'appui des organismes qui participent à la recherche, à la mise en valeur, à la gestion et à la promotion des activités liées aux pêches et océans
25 000	Contribution à l'appui des organismes qui participent à la recherche, à la mise en valeur, à la gestion et à la promotion des activités liées aux pêches et océans
25 000	Contribution à l'appui des organismes qui participent à la recherche, à la mise en valeur, à la gestion et à la promotion des activités liées aux pêches et océans
95 010 692	

Total	
107 781 935	Gestion des urgences et de la sécurité nationale
62 883 092	Programme de services de police des Premières nations – paiements aux provinces, aux territoires, aux municipalités, ainsi qu'aux conseils de bande, aux représentants officiels des Autochtones vivant dans les réserves, aux collectivités autochtones établies sur les terres de la Couronne et aux groupes inuits conformément au Programme de services de police des Premières nations
35 344 076	Centre national de prévention du crime
9 832 220	Centre national de prévention du crime
2 799 300	Contributions – conseils au Solliciteur général dans l'exercice de ses fonctions d'orientation des organismes, de gestion du portefeuille et de leadership national au niveau des politiques, aux provinces, aux territoires et aux organismes publics et privés pour appuyer des activités complémentaires à celles du Solliciteur général
834 542	Autres organismes nationaux de bénévolat actifs dans le secteur de la justice pénale
509 795	Solliciteur général du Canada (Sécurité publique et Protection civile) – conseils au Solliciteur général dans l'exercice de ses fonctions d'orientation des organismes, de gestion du portefeuille et de leadership national au niveau des politiques – Société John Howard
500 000	Recherche et développement – Sécurité publique
451 807	Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry
54 000	Gestion des urgences et de la sécurité nationale – Bourses de recherche en l'honneur de Stuart Nesbitt White (SNW)
220 990 767	

Total	
367 409	Commissionnaires à l'information et à la protection de la vie privée du Canada – protection des renseignements personnels
367 409	Commissionnaires à l'information et à la protection de la vie privée du Canada – contributions – contributions à la protection de la vie privée du Canada – contributions – protection des renseignements personnels
367 409	



<b>Pêches et Océans Canada</b>	
\$	
47 452 125	Contributions en vertu du Programme d'accès aux pêches
35 854 867	Contributions à l'appui d'une participation accrue des Autochtones aux pêches commerciales, aux ententes de gestion des pêches coopératives et aux consultations liées aux ententes de pêches des Autochtones
4 898 656	Ententes de contributions avec la Garde côtière auxiliaire canadienne pour assurer des services bénévoles de recherche et de sauvetage et pour promouvoir la sécurité navtique grâce à des programmes de prévention des accidents et d'éducation
1 382 471	Contributions en vertu du Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques
704 393	Contributions à l'initiative emploi jeunesse
589 500	Contributions en vertu de la Convention définitive des Inuvialuits pour la protection de l'exploitation de la faune, des titres des propriétés sur les terres, de la gestion des ressources et du développement économique et social
585 736	Contribution à l'appui des organismes qui participent à la recherche, à la mise en valeur, à la gestion et à la promotion des activités liées aux pêches et océans
495 000	Subvention par catégorie destinée au programme pour la disposition de ports pour petits bateaux
482 176	Contributions aux pêcheurs de poisson de fond âgés qui satisfont aux modalités du Programme de retraite anticipée de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique
474 651	Contribution à la Fondation du saumon du Pacifique
352 285	Contributions à l'appui des organismes qui participent à la recherche, à la mise en valeur, à la gestion et à la promotion des activités liées aux pêches et océans
331 859	Contributions à l'appui des organismes qui participent à la recherche, à la mise en valeur, à la gestion et à la promotion des activités liées aux pêches et océans
294 150	Contributions en vertu du Programme de gestion autochtone de l'habitat dans les régions intérieures
289 965	Subventions à l'appui des organismes qui participent à la recherche, à la mise en valeur, à la gestion et à la promotion des activités liées aux pêches et océans
188 000	Contributions à l'appui des organismes qui participent à la recherche, à la mise en valeur, à la gestion et à la promotion des activités liées aux pêches et océans
153 061	Contribution au Sous-comité du saumon de la Commission de gestion du poisson et de la faune du Yukon, en vue de mettre en œuvre les responsabilités qui se rapportent aux règlements des revendications territoriales globales
103 612	Contributions à l'appui des organismes qui participent à la recherche, à la mise en valeur, à la gestion et à la promotion des activités liées aux pêches et océans

<b>Statistique Canada</b>	
\$	
560 800	Statistique Canada – contributions – statistique économique et sociale – contributions en vertu du Programme d'information sur la santé
560 800	Total

<b>Condition féminine Canada</b>	
\$	
10 840 000	Programme de promotion de la femme – subventions à des organismes de femmes et à d'autres organismes bénévoles dans le but de promouvoir la participation des femmes à la société canadienne
10 840 000	Total

Total	
3 067 657	
200 000	Contributions à des organisations sans but lucratif participant à des activités correctionnelles communautaires, à des provinces et à des municipalités pour des travaux de construction réalisés par ceux-ci
118 264	Subvention au Département de psychologie de l'Université de la Saskatchewan pour une chaire de psychologie judiciaire
48 933	Gestion générale de l'indemnisation des détenus des pénitenciers en cas d'accident

Total	
614 341	
327 459	Autres paiements de transfert; Rémunération et avantages sociaux de la fonction publique – paiements, sous forme d'indemnités pour des accidents du travail, conformément aux régimes de la fonction publique de prestations versées aux survivants des employés décédés dans l'exercice de leurs fonctions
258 932	Contributions – gestion de l'information et technologies de l'information – recherche et aide aux initiatives stratégiques
24 332	(L) Versements en vertu de la Loi sur la mise au point des pensions du service public
3 618	Régime spécial d'indemnisation pour les conjoints des attachés des Forces canadiennes

Total	
704 689 370	
686 590 838	Création et application de nouveaux savoirs pour améliorer la santé – subventions pour les projets de recherche et le soutien au personnel
13 000 000	Subventions aux instituts
5 098 532	Bourses d'études supérieures du Canada

Total	
497 025 842	
244 518 326	Coûts indirects de la recherche
221 232 828	Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, subventions pour promouvoir et soutenir la recherche et l'érudition
31 274 688	Bourses d'études supérieures du Canada

Total	
1 602 146	
1 602 146	Chambre des communes – contributions – comité – contributions aux associations parlementaires et de procédure



<b>Service correctionnel Canada</b>	
	Pailements à des collectivités autochtones pour la prestation de programmes et de services correctionnels autochtones
1 502 130	
	Réinsertion sociale – contributions en vue de fournir des services aux libérés conditionnels et des services individuels et de groupe pour les détenus et d'assurer l'éducation et la participation du public relativement aux services correctionnels et à d'autres services complémentaires
933 439	
	Gestion générale – contributions en vue de fournir des services aux libérés conditionnels et des services individuels et de groupe pour les détenus et d'assurer l'éducation et la participation du public relativement aux services correctionnels et à d'autres services complémentaires
264 891	

<b>Citoyenneté et Immigration Canada</b>	
	Subvention aux fins de l'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration
160 786 000	
	Cours de langue pour les immigrants au Canada
94 033 368	
	Contributions aux provinces
45 671 564	
	Aide au rétablissement
42 529 960	
	Etablissement et adaptation des immigrants
38 358 314	
	Programme d'accueil
3 110 471	
	Organisation internationale pour les migrations
1 204 557	
	Programme des consultants en immigration
500 000	
	Elaboration de politiques en matière de migration
256 575	
<b>386 450 809</b>	<b>Total</b>

<b>Commission canadienne de sûreté nucléaire</b>	
	Contribution à l'ACN pour le Programme de normes nucléaires
80 000	
	Contribution à l'Institut de l'énergie nucléaire de la Suède pour Decovalex III
50 861	
	Contribution à l'Université McMaster pour le projet Réseau d'excellence universitaire en génie nucléaire
30 000	
	Contribution à l'Université de l'Illinois à Urbana-Champaign pour le Système d'information sur l'exposition professionnelle
18 750	
	Contribution à l'Organisation de coopération et de développement économique pour le Projet d'échange sur les détaillances de causes communes
17 929	
	Subventions de la Commission canadienne de sûreté nucléaire – subventions touchant la santé, la sûreté, la sécurité et la protection environnementale afin de soutenir des organisations sans but lucratif qui font progresser l'élaboration de normes de sûreté
12 000	
	Contribution à l'Organisation de coopération et de développement économique pour le Projet d'échange de données sur les détaillances de canalisation
9 417	
	Contribution à la municipalité de Durham pour mettre à jour un rapport sur les éléments relatifs à la radiation et à la santé non requis pour l'exercice en cours
8 000	
<b>226 957</b>	<b>Total</b>



Contributions à des particuliers (y compris des non-Indiens) ou à des groupes de particuliers, des organisations et des bandes au titre de causes types concernant le projet de loi C-31	420 655
Contributions à des particuliers, des bandes et des associations indiennes pour le financement de causes types	401 050
Affaires indiennes et du Nord canadien – subventions – affaires indiennes et inuites – subvention à la société Makivik dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention de la Baie James et du Nord québécois	349 393
Paiement au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest pour faciliter la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales	313 421
Subventions aux bandes indiennes de la Colombie-Britannique tenant lieu d'une rente par habitant	300 000
Subvention à la province de la Saskatchewan pour le paiement aux districts scolaires d'une indemnité ayant trait à la perte de leur assiette fiscale par suite du règlement de revendications relatives à des droits fonciers issus des traités en Saskatchewan	282 146
Subvention à l'association des municipalités rurales de la Saskatchewan pour le paiement aux municipalités rurales d'une indemnité ayant trait à la perte de leur assiette fiscale par suite du règlement de revendications relatives à des droits fonciers	238 351
Paiements à des groupes de requérants pour l'exécution des activités relatives à l'inscription et à la ratification touchant les ententes sur les revendications avant la ratification d'ententes définitives	199 736
Contributions au titre des services de consultation fournis aux Inuits dans le Sud	80 000
Subvention à l'Association universitaire canadienne d'études nordiques aux fins de la coordination des activités scientifiques sur le Nord entreprises par les universités canadiennes	76 000
Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain	54 466
Subventions accordées aux Inuits pour favoriser leur essor culturel	45 000
Subventions aux étudiants et à leurs chaperons pour promouvoir la sensibilisation à la protection contre les incendies dans les écoles dont les bandes et le gouvernement fédéral assurent le fonctionnement	8 392
Subventions accordées aux Indiens et aux Inuits pour offrir des services d'aide à l'éducation primaire et secondaire	4 586
Subvention sous forme de prix accordé à une personne considérée comme ayant apporté une contribution remarquable au domaine des sciences nordiques	4 500
Total	4 933 580 244

<b>Diversification de l'économie de l'Ouest Canada</b>	
Contributions aux provinces de l'Ouest du Canada en vertu du programme Infrastructure Canada	130 639 462
Contributions prévues dans des programmes ou pour des projets qui favorisent ou mettent en valeur l'expansion et la diversification économiques de l'Ouest, y compris le lancement, le développement ou l'expansion d'entreprises, et l'établissement de nouvelles entreprises	123 492 188
Contributions versées au titre du Programme d'investissement dans l'innovation et les communautés et destinées à financer des activités favorisant l'innovation ou aidant les communautés à participer à la nouvelle économie fondée sur le savoir	9 421 993
Contributions à de petites et moyennes entreprises d'industries de l'Ouest qui œuvrent dans les industries de croissance stratégiques à accéder plus facilement aux fonds dont elles ont besoin en créant sur la base des conditions du marché et en collaboration avec des fournisseurs de capitaux d'emprunt et de capitaux propres des secteurs public et privé, un fonds de prêts et d'investissement spécial	1 541 531
Contributions au Programme de protection contre les inondations dans la vallée de la rivière Rouge	1 121 766
Total	266 216 940

16 616 256	Interlocuteur fédéral – Programme de contributions de l'interlocuteur fédéral
15 870 626	Contributions destinées aux collectivités indiennes, inuites et innus, aux bandes et aux groupements de bandes visés par la <i>Loi sur les Indiens</i> pour faciliter leur participation aux négociations sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale
14 015 277	Financement s'adressant aux entités ou aux organisations des revendicteurs autochtones pour développer la capacité de négocier
12 087 307	Contributions – Affaires indiennes et inuites – contributions aux requérants autochtones pour la préparation et la présentation de leurs revendications
10 850 000	Contributions au gouvernement du Yukon pour payer la part du gouvernement du Canada des coûts extraordinaires de suppression des incendies de forêt au Yukon
10 003 996	Contributions à la province de Terre-Neuve-et-Labrador pour la prestation de programmes et de services aux Autochtones de Terre-Neuve-et-Labrador
8 551 300	Subvention à la bande indienne Miawpukek pour appuyer des programmes désignés
7 828 457	Contributions pour la mise en œuvre de la <i>Loi sur la gestion des terres des Premières nations</i>
7 560 811	Subventions visant à fournir un soutien au revenu aux personnes démunies qui habitent dans les réserves indiennes
7 543 037	Contributions aux provinces, à des sociétés, à des administrations locales, à des Indiens, aux bandes indiennes et à d'autres organismes pour assurer des services de lutte contre les incendies de forêt sur les terres des réserves
6 702 080	Contributions aux particuliers, aux organisations et autres ordres de gouvernement au titre des initiatives de consultation, de recherche, de formation, de création d'emplois et autres, liées à la promotion des intérêts dans le développement politique, social, économique et culturel du nord
5 587 472	Subventions à des organismes indiens représentatifs pour appuyer leur administration
	Versements à la nation de Pîkîkani pour la mise en œuvre des éléments de développement économique suite à l'entente de règlement entre la nation de Pîkîkani, le Canada et l'Alberta
4 801 821	Contributions aux bandes indiennes pour l'administration de l'inscription
4 440 000	Contributions aux commissaires de la Commission des traités de la Colombie-Britannique dans le but de favoriser la participation des Premières nations au processus de la Commission des traités de la Colombie-Britannique
3 995 422	Subventions à la bande indienne secheite en vertu de la <i>Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne secheite</i>
2 788 983	Contribution fédérale à la Commission des traités de la Colombie-Britannique et au Sommet des Premières nations pour les coûts de fonctionnement
2 065 586	Contribution aux Premières nations engagées dans le processus de négociation des traités en Colombie-Britannique, leurs organismes, à la province de la Colombie-Britannique, et aux tiers pour des mesures liées aux traités
1 459 967	(I) Rentes versées aux Indiens – paiements en vertu de traités
1 175 700	Contributions à l'intention des commissions des traités provinciales et/ou régionales
1 050 000	Subvention aux Chipewas de Kettle Point et de Stony Point conformément à l'entente relative aux paiements anticipés d'une compensation aux personnes âgées
1 030 944	Subventions accordées aux Indiens et aux Inuits pour favoriser l'essor de leur régime d'éducation postsecondaire
1 000 000	Affaires du Nord – subventions aux universités et instituts canadiens pour la formation en matière de recherche scientifique sur le Nord
985 045	Contributions destinées à la mise en valeur des ressources
685 324	Contribution à la Commission des Cris et des Naskapis pour la surveillance de la mise en œuvre de la <i>Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec</i>
685 000	Contributions aux gouvernements des territoires dans le cadre de projets de développement et d'infrastructure régionaux
458 000	Gestion et administration du Ministère – contributions à la fondation de l'art inuit pour aider les artistes et les artisans inuits des Territoires du Nord-Ouest, du Nunavut, du Nouveau-Québec et du Labrador à perfectionner leurs capacités professionnelles et à commercialiser leur art



Contribution à l'Agence internationale de l'énergie	16 010
Subvention à l'appui du nettoyage des déchets faiblement radioactifs de la région de Port Hope	12 500
Assistance pour les intérêts d'Hibernia	12 285
Contributions à l'appui des obligations internationales relatives à l'établissement des rapports sur le secteur forestier	10 000
Programme de sondage des fonds marins	10 000
Avantages économiques et sociaux – subventions à l'appui des organismes qui participent à la recherche, au développement, à la gestion et à la promotion des activités qui contribuent à l'atteinte des objectifs du Ministère	5 000
Saine gestion ministérielle – subventions à l'appui des organismes qui participent à la recherche, au développement, à la gestion et à la promotion des activités qui contribuent à l'atteinte des objectifs du Ministère	2 500
<b>Total</b>	<b>684 561 281</b>

<b>Affaires Indiennes et du Nord canadien</b>	
Education	1 353 299 464
Développement social	1 212 178 027
Immobilisations et entretien	930 042 870
Soutien aux administrations indiennes	209 306 008
Subventions à des bandes indiennes pour le règlement de revendications particulières	174 946 263
(L) Subventions aux organismes autochtones identifiés pour recevoir des paiements à l'égard des revendications en vertu des lois sur le règlement des revendications territoriales globales	144 064 674
Paiements aux Indiens, Inuits et Innus, totalisant 3 590 562 000 \$ devant servir à fournir des services publics dans les domaines du développement économique, de l'éducation, du développement social, des immobilisations et de l'entretien, et du soutien aux administrations indiennes : développement économique	127 567 503
Subventions aux bandes indiennes, à leurs conseils de district et aux collectivités inuites pour soutenir leur administration	126 843 591
Contribution à la province de Québec, en matière d'éducation crie et inuite, selon les dispositions de la Convention de la Baie James et du Nord québécois	88 622 318
Subventions aux bénéficiaires et aux organismes de mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales ou des règlements de revendications territoriales globales	87 014 497
Contributions au titre des consultations et de l'élaboration des politiques	46 540 726
Contributions aux particuliers, aux organisations et autres ordres de gouvernement au titre de la promotion du développement, de l'utilisation, de la conservation et de la protection sécuritaires des ressources naturelles du nord	42 958 645
Affaires du Nord – contributions au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et au gouvernement du Nunavut pour les services de santé dispensés aux Indiens et aux Inuits	42 867 000
Paiements aux organisations autochtones autonomes en vertu des ententes sur les revendications territoriales globales, sur l'autonomie gouvernementale ou en vertu d'une loi liée à un traité	39 143 063
Contributions aux bénéficiaires et à divers organismes de mise en œuvre des règlements de revendications territoriales globales	35 028 110
Paiements aux Premières nations du Yukon en vertu des ententes individuelles d'autonomie gouvernementale	30 361 494
Contributions aux bandes indiennes pour la gestion de leurs terres et de leurs successions	28 763 510
Contributions pour appuyer l'établissement de systèmes de gouvernement, d'administration et de responsabilisation solides	28 732 819
Subvention pour l'éducation des Mirikmaqs de la Nouvelle-Écosse	27 683 555



1 130 000	Contribution à l'appui des consultations autochtones
1 094 108	Avantages économiques et sociaux contributions à l'appui des organismes qui participent à la recherche, au développement, à la gestion et à la promotion des activités qui contribuent à l'atteinte des objectifs du ministère
1 022 608	(L) Contributions à l'appui des frais d'infrastructure se rapportant directement ou indirectement à la prospection, à la mise en valeur, à la production ou au transport de pétrole et de gaz dans la zone extracôtière de Terre-Neuve
1 000 000	Contributions à l'appui du Centre de recherches sur la technologie pétrolière
996 045	(L) Contribution à l'Office Canada/Nouvelle-Écosse des hydro-carbures extracôtiers
904 650	Contribution à la Fondation nationale communautaire de l'arbre
821 362	Contributions à l'appui des organismes qui participent à la recherche, au développement, à la gestion et à la promotion des activités qui contribuent à l'atteinte des objectifs du Ministère
704 040	Fonds d'action sur le changement climatique
702 000	Programme des forêts modèles
699 379	(L) Contributions à l'appui des frais d'infrastructure se rapportant directement ou indirectement à la prospection, à la mise en valeur, à la production ou au transport de pétrole et de gaz dans la zone extracôtière de la Nouvelle-Écosse
573 100	Contribution au Programme forestier des Premières nations
568 500	Saine gestion ministérielle – Stratégie emploi jeunesse
530 000	Contribution à l'appui du Plan d'action 2000 sur le changement climatique
472 800	Programme du fonds de mise en œuvre de géococonnections
464 600	Subventions à des professeurs d'universités canadiennes pour la recherche liée à la viabilité et à la compétitivité du secteur forestier
386 250	Contribution à la Ville de Calgary à l'appui de la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables
380 391	Protection de l'environnement et atténuation des impacts environnementaux – contribution à l'Agence internationale de l'énergie
380 371	Contribution à l'appui du Plan d'action 2000 sur le changement climatique
365 000	Centre forestier de Saskatchewan
352 500	Contributions à l'appui de l'initiative de technologie et d'innovation
229 500	Ressources naturelles Canada – subventions – diffusion de l'information et établissement d'un consensus – subventions à l'appui des organismes qui participent à la recherche, au développement, à la gestion et à la promotion des activités qui contribuent à l'atteinte des objectifs du Ministère
221 000	Forêt 2020/Verdir le Canada
220 000	Contributions à l'appui des organismes qui participent à la recherche, au développement, à la gestion et à la promotion des activités qui contribuent à l'atteinte des objectifs du Ministère
124 304	Contribution à l'Agence internationale de l'énergie pour l'accord sur l'énergie forestière
95 000	Contributions à l'appui des obligations internationales relatives à l'établissement des rapports sur le secteur forestier
91 670	Sûreté et sécurité des Canadiens – contributions à l'appui des organismes qui participent à la recherche, au développement, à la gestion et à la promotion des activités qui contribuent à l'atteinte des objectifs du Ministère
86 610	Contributions à l'appui des distributeurs d'électricité dans le but de promouvoir la vente d'électricité de nouvelles sources d'énergie renouvelables
68 437	Protection de l'environnement et atténuation des impacts environnementaux – subventions à l'appui des organismes qui participent à la recherche, au développement, à la gestion et à la promotion des activités qui contribuent à l'atteinte des objectifs du Ministère
65 000	Contributions à l'appui de l'initiative de technologie et d'innovation

Office national du film du Canada	
Contributions aux opérations de l'Office national du film pour aider des organismes sans but lucratif offrant des programmes de formation cinématographique et participer à la promotion de la cinématographie canadienne	285 023
Subventions pour aider à payer le coût de certains événements cinématographiques d'importance, qui ont lieu au Canada et qui sont d'intérêt national ou international, selon l'avis du conseil d'administration	10 000
<b>Total</b>	<b>295 023</b>

Ressources naturelles Canada	
(L) Paiements au fonds terre-neuvien des revenus provenant des ressources en hydrocarbures extracôtiers	175 013 592
(L) Paiements de péréquation compensatoires à Terre-Neuve	129 342 100
(L) Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable	100 000 000
(L) Paiements au compte des revenus extracôtiers de la Nouvelle-Écosse	80 377 897
Contributions à l'appui des programmes d'efficacité énergétique et des énergies de remplacement	41 581 223
Contributions à l'appui du Programme d'expansion de l'éthanol	31 159 694
Contribution à l'appui du Plan d'action 2000 sur le changement climatique	25 245 575
Aide au secteur canadien du bois d'œuvre	18 955 738
Subventions à l'appui de l'initiative d'encouragement éconergétique énérguide pour les maisons	10 864 279
Fonds d'action sur le changement climatique	8 552 238
Contribution à l'appui des projets de captage et de stockage de carbone	7 500 000
Encouragement à la production d'énergie éolienne	5 463 066
Contributions à l'appui de Forêt 2020/Verdir le Canada	4 417 064
Programme des forêts modèles	4 068 592
Dendroctone du pin des montagnes	3 528 407
Contribution à Forintek Canada Corporation	3 053 200
Contribution au programme forestier des Premières nations	2 910 414
Programme du fonds de mise en œuvre de géoconnections	2 830 932
Contributions à l'appui de l'initiative de technologie et d'innovation	2 804 147
(L) Contribution à l'Office Canada/Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers	2 264 833
Contributions à la diffusion de l'information et à l'établissement d'un consensus – contributions à l'appui des organismes qui participent à la recherche, au développement, à la gestion et à la promotion des activités qui contribuent à l'atteinte des objectifs du ministère	2 134 339
Contributions à l'appui des programmes de recherche et de développement de l'énergie industrielle pour faire de la recherche et augmenter l'efficacité de l'utilisation de l'énergie	2 032 293
Programme des forêts modèles	1 940 756
Institut canadien de recherches en génie forestier	1 889 000
Contribution à l'appui du Plan d'action 2000 sur le changement climatique – Saskpower	1 814 382


<b>Developpement social Canada</b>	
\$	
Autres paiements de transfert – partenariats sociaux – paiements aux provinces et aux territoires en vertu du <i>Cadre multilatéral d'ententes relatives aux personnes handicapées</i>	211 751 610
Partenariats sociaux – paiements aux provinces, aux territoires, aux municipalités, aux autres organismes publics, aux organisations, aux groupes, aux collectivités, aux employeurs et aux particuliers afin de pourvoir à la formation ou à l'expérience de travail ou en affaires, à la mobilisation des ressources communautaires et aux mesures de planification et d'adaptation des ressources humaines nécessaires au développement social des canadiens et des autres participants à la vie canadienne	43 634 507
Partenariats sociaux subventions aux organisations sans but lucratif pour les activités admissibles à l'aide financière du programme de partenariats pour le développement social	9 652 909
Paiements à des organismes communautaires et à d'autres bénéficiaires admissibles pour la réalisation du programme Nouveaux Horizons pour les aînés	4 997 915
<b>Total</b>	<b>270 036 941</b>

<b>Conseil national de recherches Canada</b>	
\$	
Soutien à l'innovation et à l'infrastructure scientifique et technologique nationale – contributions à des entreprises canadiennes pour développer, adapter et exploiter des innovations technologiques	65 410 178
Contribution à l'Université de l'Alberta, à l'Université de la Colombie-Britannique, à l'Université Simon Fraser et à l'Université de Victoria pour la réalisation du projet TRIUMF	40 000 000
Contributions à des organismes pour fournir à l'industrie canadienne une aide à la recherche et à la technologie	18 195 808
National Science Foundation des États-Unis pour appuyer la construction et l'exploitation des télescopes Gemini	6 238 877
Contributions à la recherche et à l'innovation technologique – quote-part canadienne des frais de la Corporation du télescope Canada-France-Hawaii	3 591 565
Administration du programme – affiliations internationales	954 517
Particle Physics and Astronomy Research Council du Royaume-Uni pour la réalisation du télescope James Clerk Maxwell	938 166
Programme pour accroître la capacité scientifique et technologique du Canada	304 250
<b>Total</b>	<b>135 633 361</b>

<b>Association du transport du Canada</b>	
Yukon	127 930
Sécurité et sûreté – subvention pour la fermeture de passages à niveau	100 000
05/23 de l'aéroport de Thompson	67 336
Nunavut	50 000
Contribution à l'Université de la Colombie-Britannique pour rechercher les coûts sociaux et environnemental de transport	50 000
Contributions au Groupe de recherche sur les transports du Canada	12 000
<b>Total</b>	<b>420 325 139</b>



Contributions à l'exploitation d'aéroports municipaux ou autres aéroports : programme initial	2 379 100
Systèmes de transport intelligents	1 779 161
Contribution à l'Administration aéroportuaire régionale de Thompson au titre des coûts de remise en état de la piste subventions des aéroports transférés non ma-paiements forfaitaire	1 745 002
Chemin de fer Québec North Shore & Labrador	1 600 000
Contributions aux provinces pour défrayer le coût des améliorations des systèmes routiers dans le but d'augmenter leur efficacité globale et de promouvoir la sécurité, tout en encourageant, d'un point de vue régional et économique, le développement industriel et le tourisme : Nouveau-Brunswick	1 546 403
Ontario	1 090 670
Initiatives liées au transport des marchandises	890 956
Terre-Neuve-et-Labrador – construction de pistes et d'installations connexes au Labrador (Davis Inlet, Charlottetown, Square Island, Black Tickle, Paradise River, Fogo Island, Fox Harbour, Cartwright, Makkovik, Mary's Harbour, Nain, Rigolet, Port Hope Simpson, Postville, Hopedale et Williams Harbour)	889 426
Allocations aux anciens employés des services des chemins de fer, des navires à vapeur et des télécommunications de Terre-Neuve mutés aux Chemins de fer nationaux du Canada	839 007
Québec	722 820
Contribution à la Comox Valley Airport Commission pour l'érection de structures destinées au transport aérien	664 874
Sur la route du transport durable	658 251
Commission de transport Ontario Northland	625 000
Contribution aux Chemins de fer nationaux du Canada pour le programme de remise en état du pont de Québec	600 000
Changement climatique : train de mesures pour la réduction des émissions – initiatives liées au transport non routier des marchandises	525 923
Algoma Central Railway Inc.	525 000
Alberta	498 660
Contribution à la Ville de Rimouski au titre des travaux d'infrastructures effectués à l'aéroport de Rimouski	443 700
Colombie-Britannique	377 960
Nouvelle-Écosse	303 240
Programme stratégique d'infrastructure routière : initiatives de transports aux postes frontalier	290 622
Saskatchewan	283 120
Manitoba	268 750
Contributions à l'Association des chemins de fer du Canada dans le cadre du programme Opération Gareau-train	250 000
Contribution à la province de l'Île-du-Prince-Édouard pour services de maintien de l'ordre à l'égard du pont de la Confédération	234 000
Nouveau-Brunswick	217 020
Contribution à la Société canadienne de la Croix-Rouge pour son programme de sécurité nautique	192 000
Code canadien de sécurité : Terre-Neuve-et-Labrador	176 790
Contributions pour le développement d'habiletés de transport	150 000
Île-du-Prince-Édouard	148 050

	
182 728 141	Programme stratégique d'infrastructure routière : composante routière
51 779 182	(L) Paiement de subvention pour l'ouvrage de franchissement du détroit de Northumberland
24 386 092	Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires
24 343 159	Subvention à la province de la Colombie-Britannique à l'égard de la prestation de services de traversier et de cabotage pour marchandises et voyageurs
17 839 772	Fonds de cession des ports
15 138 002	Contributions liées aux services ferroviaires voyageurs autres que ceux de Via : programme de contributions pour les besoins de fonctionnement, en capital et en fond de démarrage pour les services régionaux et éloignés de transport ferroviaire voyageurs
14 406 640	Points de passage frontaliers
12 309 376	Paiement à la Commission canadienne du blé pour l'acquisition et la location à bail de wagons-trémies afin de transporter du grain dans l'Ouest canadien
9 244 359	Contributions à la prestation de services de traversier et de cabotage pour marchandises et voyageurs
9 214 937	Paiement à Ridley Terminals Incorporated – fonctionnement
9 051 646	Contribution à l'Autorité aéroportuaire du Grand Toronto pour la liaison aéro-ferroviaire
8 250 000	Programme de contributions pour la sûreté maritime
7 340 000	Paiements à l'appui des améliorations apportées aux croisements, approuvées en vertu de la <i>Loi sur la sécurité ferroviaire</i>
6 490 210	Entente pour le développement du réseau routier de l'Outaouais
3 320 030	Plan d'action 2000 sur le changement climatique : programme de démonstration en transport urbain
3 018 337	(L) Versements à la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada à l'égard de l'abolition des péages sur le pont Victoria à Montréal, et pour la réfection de la voie de circulation du pont

2 863 289	Contributions dans le cadre du programme Étudiants bien branchés
2 811 282	Contributions en vertu du Programme des adhérents pionniers
2 475 136	Contributions pour le développement économique des communautés minoritaires de langue officielle
1 661 365	Règlements et services axés sur le marché, contributions à divers organismes œuvrant dans l'intérêt du consommateur
1 000 000	Politique microéconomique, subvention à la Fondation Canada-Israël pour la recherche et le développement industriels
896 177	Contributions en vertu de l'Initiative des industries de la langue
364 889	Politique microéconomique, contribution au Secrétariat du commerce intérieur
82 805	Contributions en vertu du projet pilote de gestion de la chaîne d'approvisionnement
60 000	Règlements et services axés sur le marché, subvention au Conseil consultatif canadien de la radio
905 466 525	Total

Gendarmerie royale du Canada	
\$	
Structure organisationnelle, subventions pour l'indemnisation des membres de la Gendarmerie royale du Canada pour blessures reçues dans l'exercice de leurs fonctions	39 086 915
(L) Pensions en vertu de la Loi sur la continuation des pensions de la Gendarmerie royale du Canada	23 620 217
Paiements, sous forme d'indemnités pour accidents du travail, versés aux survivants de membres de la Gendarmerie royale du Canada tués dans l'exercice de leurs fonctions	1 436 401
Services nationaux de police, contributions aux élèves qui ne sont pas membres de la Gendarmerie royale du Canada et qui suivent des cours au Collège canadien de police	319 365
Pensions aux familles des membres de la Gendarmerie royale du Canada qui ont perdu la vie dans l'exercice de leurs fonctions	65 112
Structure organisationnelle, contributions aux élèves qui ne sont pas membres de la Gendarmerie royale du Canada et qui suivent des cours au Collège canadien de police	23 594
Association des anciens de la Gendarmerie royale du Canada	1 900
Association internationale des chefs de police	1 900
Total	64 555 404

Industrie Canada	
\$	
Contributions en vertu du Programme de partenariat technologique Canada	304 035 964
Contributions en vertu du Programme Infrastructures Canada	150 242 711
(L) Obligations contractées en vertu de la Loi sur le financement des petites entreprises du Canada	77 604 111
Contributions en vertu de l'Initiative d'adaptation économique de l'industrie et des collectivités touchées par le différend sur le bois d'œuvre	66 537 194
Développement sectoriel de l'industrie, subvention à Génome Canada	60 000 000
Contributions en vertu du Programme d'Entreprise autochtone Canada	38 055 187
Contributions dans le cadre du Fonds spécial pour le développement du Nord de l'Ontario	37 655 170
Contributions en vertu du Programme d'accès communautaires	32 848 816
Développement sectoriel de l'industrie, contributions en vertu du Programme de développement des collectivités	24 261 512
Contributions en vertu du Programme pilote de services à large bande pour le développement rural et du Nord	20 968 516
Contributions en vertu du Programme Rescol	19 737 625
(L) Obligations contractées en vertu de la Loi sur les prêts aux petites entreprises	11 130 556
Subvention au Medical and Related Sciences Discovery District	10 000 000
Contributions en vertu du Mécanisme de financement structuré	9 454 817
Contributions en vertu du Programme des industries canadiennes du textile et du vêtement	8 466 189
(L) Obligations contractées pour paiement législatif de garanties d'emprunt en vertu de la Loi sur le ministère de l'Industrie	7 046 713
Subvention à l'Union internationale des télécommunications (UIT), Genève, Suisse	6 706 501
Contributions dans le cadre du Programme de développement économique de l'Est de l'Ontario	5 600 000
Contributions en vertu du programme Collectivités ingénieuses	2 900 000



<b>Total</b>	<b>766 207 054</b>
Perimeter Institute	5 000 000
Bourses d'études supérieures du Canada	15 867 024
Appui à la recherche et à l'érudition, subventions et bourses	745 340 030
<b>Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada</b>	

<b>Total</b>	<b>4 605 673</b>
Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's	53 000
Commission d'enquête sur le Programme de commandes et les activités publicitaires : fonds pour les parties et intervenants	129 583
Commissions d'enquête, groupes de travail et autres commissions d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar : fonds pour les parties et intervenants	326 623
Programme de contributions de l'interlocuteur fédéral	1 093 019
Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain	3 003 448
<b>Bureau du Conseil privé</b>	

<b>Total</b>	<b>1 497 475 110</b>
Commission internationale de protection contre les radiations	5 000
Contributions à des personnes et à des organismes pour appuyer des activités d'intérêt national visant à améliorer les services de santé et à l'appui de recherches et de projets témoin en hygiène publique	35 000
Organisation mondiale de la santé	100 000
Paiements versés à l'Institut sur la santé autochtone/Centre pour l'avancement de la santé des peuples autochtones	195 600
Programme de bourses postdoctorales de Santé Canada	234 454
Subvention de recherche sur les produits de santé naturels	273 250
Contributions à des personnes et à des organismes pour appuyer des activités d'intérêt national visant à améliorer les services de santé et à l'appui de recherches et de projets témoin en hygiène publique	294 000
Subventions pour la Stratégie canadienne sur le VIH/sida	297 628
Contribution pour la recherche sur les produits de santé naturels	399 929
Projets de développement favorisant la prise en charge des services de santé pour les Premières nations et les Inuits	477 715
Contributions pour des projets de promotion et de prévention liés à la santé des Premières nations et des Inuits et pour des Subvention à des organismes internationaux sans but lucratif admissibles pour soutenir des projets ou programmes sur la santé	500 000
Contributions au gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador pour le coût de la prestation des soins de santé aux collectivités indiennes et Inuites	582 939
Subventions au Programme de recherche sur l'usage de la marijuana à des fins médicales	856 598
Programme de contribution pour le soutien en santé mentale offert aux anciens résidents des pensionnats indiens	933 620
soins de santé et de matériel connexe	1 279 401
Contributions au nom des Indiens et des Inuits, ou à leur égard, pour le coût de la construction, de l'agrandissement ou de la rénovation d'hôpitaux, d'installations de soins de santé et d'autres établissements ainsi que pour l'acquisition de matériel de	

37 555 749	Contribution pour le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les réserves
37 400 000	Contribution désignée à la province de l'Ontario pour la construction du Meno-Ya-Win Health Centre
29 022 973	Contributions pour des projets de promotion et de prévention liés à la santé des Premières nations et des Inuits et pour des projets de développement favorisant la prise en charge des services de santé par les Premières Nations et les Inuits
28 636 061	Contributions aux organisations et aux institutions autochtones sans but lucratif locales ou régionales constituées en société, en vue d'élaborer des programmes d'intervention précoce pour les enfants autochtones d'âge préscolaire et leurs familles
27 109 657	Contributions à des personnes et à des organismes pour appuyer des projets de promotion de la santé dans les domaines de la santé communautaire, de la création de ressources, de la formation et du perfectionnement des connaissances, et de la recherche
19 509 530	Contribution pour la Stratégie canadienne sur le VIH/sida
16 433 242	Contributions à l'appui de la Stratégie fédérale de lutte contre le tabagisme
16 360 829	Politiques et stratégies en matière de soins de santé, programme de subventions de partenariat avec les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux
14 800 000	Programme de contribution pour l'amélioration de l'accès aux services de santé pour les communautés de langue officielle en situation minoritaire
14 166 515	Paiements aux provinces, aux territoires et aux organisations nationales à but non lucratif pour le soutien du développement des programmes de réadaptation innovateurs en matière d'alcoolisme et de toxicomanie
9 437 630	Programme de contributions dans le cadre des politiques et des stratégies en matière de soins de santé
8 149 167	Contributions à l'appui de projets pilotes en vue d'évaluer les options pour le transfert du Programme des services de santé non assurés aux Premières nations et aux Inuits
8 000 000	Subvention à l'Institut canadien sur la sécurité des patients
7 033 211	Fonds pour l'adaptation des soins de santé primaires
6 899 079	Subventions à des personnes et à des organismes pour entreprendre des projets de promotion de la santé dans les domaines de la santé communautaire, de la création de ressources, de la formation et du perfectionnement des connaissances, et de la recherche
6 666 666	Subvention pour le supplément de santé du Yukon à l'Accord de 2003 des premiers ministres
6 666 666	Subvention pour le supplément de santé des Territoires du Nord-Ouest à l'Accord de 2003 des premiers ministres
6 666 666	Subvention pour le supplément de santé du Nunavut à l'Accord de 2003 des premiers ministres
5 441 304	Contributions à des associations ou à des groupes indiens et Inuits pour les consultations au sujet de la santé des Indiens et des Inuits
5 000 000	Subvention à la Société canadienne du sang : recherche et développement sur la sûreté du sang et l'efficacité de l'approvisionnement en sang
4 724 038	Subvention désignée au Conseil de la santé du Canada
4 279 476	Contributions pour les services intégrés de soins de santé communautaire aux collectivités indiennes et Inuites
3 000 000	Subvention à l'Institut national du cancer du Canada pour l'initiative canadienne pour la recherche sur le cancer du sein
2 944 885	Programme de recherche sur les politiques en matière de santé
2 911 176	Contributions à des universités, à des collèges et à d'autres organismes afin d'accroître la participation d'étudiants indiens et Inuits à des programmes d'études débouchant sur des carrières professionnelles dans le domaine de la santé
2 695 958	Fonds des initiatives communautaires de la stratégie antidrogue
2 667 463	Programme de contributions pour la santé des femmes
2 407 590	Contributions à l'appui du Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies
2 230 000	Contribution à l'Institut canadien d'information en matière de santé
1 731 100	Contributions à la Société canadienne du sang ou à d'autres organismes de transfusion ou de transplantation désignés, à l'appui d'activités de surveillance des effets indésirables
1 609 857	Subventions à des organismes internationaux sans but lucratif admissibles pour soutenir des projets ou programmes sur la santé



<b>Santé Canada</b>	
Contributions pour les services intégrés de soins de santé communautaire aux collectivités indiennes et inuites	320 706 399
Contributions pour le Fonds pour l'adaptation des soins de santé primaires	210 819 580
Paiement à des bandes indiennes, à des associations ou aux groupes indiens pour le contrôle et la prestation des services de santé	205 239 519
Contributions à des bandes indiennes, à des associations ou à des groupes indiens et inuits ou aux administrations locales et territoriales pour la prestation de services de santé non assurés	129 948 573
(L) Subvention à InfoRoute santé du Canada inc. pour accélérer le développement des télédossiers de santé et l'élaboration de normes communes de télématique dans l'ensemble du Canada, et pour perfectionner les applications de télésanté	100 000 000
Contributions à des organismes communautaires à but non lucratif afin d'appuyer le développement et la prestation de services continus de prévention et d'intervention précoce qui visent à diminuer les problèmes de santé et de développement de jeunes enfants vulnérables au Canada	84 295 086
Paiements aux provinces et aux territoires afin d'améliorer l'accès aux services de santé et aux traitements pour les personnes qui ont contracté l'hépatite C par transfusion sanguine	50 100 000
Contributions au nom des Indiens et des Inuits, ou à leur égard, pour le coût de la construction, de l'agrandissement ou de la rénovation d'hôpitaux, d'installations de soins de santé et d'autres établissements ainsi que pour l'acquisition de matériel de soins de santé et de matériel connexe	47 744 331

<b>Anciens Combattants Canada</b>	
Pensions d'invalidité et de décès, y compris les pensions accordées en vertu de l'ordonnance sur l'indemnisation des employés civils (Guerre) de l'État, C.P.45/8848 du 22 novembre 1944, qui sont régies par les dispositions de la <i>Loi sur les pensions</i> , indemnisation pour les anciens prisonniers de guerre en vertu de la <i>Loi sur les pensions</i> , et allocations spéciales dans le cas de Terre-Neuve	1 583 102 057
Contributions, prestations et services, contributions accordées aux anciens combattants, en vertu du Programme pour l'autonomie des anciens combattants, afin de les aider à payer les coûts des services complémentaires de santé non couverts par les programmes de soins médicaux provinciaux	230 716 068
Allocations aux anciens combattants et allocations de guerre pour les civils	22 776 440
Fonds du souvenir	10 600 000
Autres prestations : Commission des sépultures de guerre du Commonwealth	9 113 872
Contributions, en vertu du Programme des contributions aux partenaires, aux organisations, institutions et autres ordres de gouvernement, à l'appui des projets afférents à la santé et au mieux-être des anciens combattants, et des activités et événements commémoratifs	2 294 126
Programme des anciens combattants, subventions, prestations et services, traitement et indemnités connexes	1 539 289
Assistance accordée en conformité avec les dispositions du Règlement sur le fonds de secours	624 666
Paiements effectués en vertu du Règlement sur l'indemnisation en cas d'accidents d'aviation	621 537
Aide en matière d'éducation aux enfants des anciens combattants décédés	600 036
Aide aux anciens combattants canadiens – district d'outre-mer	525 494
Juno Beach Centre Association	340 000
(s) Rajustement des engagements actuariels de l'assurance des anciens combattants	172 545
Paiements de prestations pour bravoure	42 144
Cimetière commémoratif des Nations Unies en Corée	7 018
Association canadienne des anciens combattants du Royaume-Uni	1 000
<b>Total</b>	<b>1 863 076 292</b>



Défense nationale	
	
Budgets militaires et organismes de l'OTAN	81 039 748
Infrastructure de l'OTAN – dépenses en capital	44 564 148
(L) Versements en vertu de la Loi sur les prestations de retraite supplémentaires	8 091 464
Développement des forces – Centre canadien d'entraînement au maintien de la paix internationale	3 043 829
Fonds de nouvelles initiatives provinciales et territoriales	2 957 981
Exécution des opérations – contribution à l'Association civile de recherche et de sauvetage aériens	2 380 398
Programme d'aide à l'entraînement militaire	2 182 443
Forum sur la sécurité et la défense	1 999 284
(L) Versements en vertu des parties I à IV de la Loi sur la continuation de la pension des services de défense	1 842 382
Soutien aux forces – contributions aux provinces et aux municipalités pour des projets d'aide économique	1 209 376
Développement des forces – Institut pour la surveillance environnementale et la recherche	1 125 000
Politiques et stratégies du ministère, Ligue des cadets de l'air du Canada	330 000
Ligue des cadets de l'armée du Canada	330 000
Ligue navale du Canada	330 000
Contribution à l'Organisation internationale de surveillance maritime par satellite	224 266
OTAN – aide mutuelle	121 677
Politiques et stratégies du ministère – Comité de revue de la défense biologique et chimique	100 000
(L) Subventions, soutien aux forces – versements aux ayants droit de certains membres de l'Aviation royale du Canada tués dans l'exercice de leurs fonctions alors qu'ils servaient à titre d'instructeurs dans le cadre du Plan d'entraînement des aviateurs du Commonwealth britannique	90 076
Brigade d'intensité élevée de la force d'alerte des Nations Unies	83 072
Congrès des associations de la défense	75 000
Commandement allié de l'OTAN, quartier général du corps d'intervention rapide	66 025
Centre d'étude sur les conflits	60 000
Institut canadien des affaires internationales	40 000
État-major de l'Air – Force de réponse	26 417
Pensions et rentes versées à des civils : M. R. P. Thompson	14 266
Caisse de bienfaisance de la Marine royale du Canada	10 285
Caisse de bienfaisance de l'Aviation royale du Canada	8 358
<b>Total</b>	<b>152 345 495</b>


Total	3 503 356 270
Palements aux provinces, territoires, municipalités, autres organismes publics, groupes, collectivités, employeurs et particuliers afin de pourvoir à la formation ou à l'expérience de travail, à la mobilisation des ressources communautaires et aux mesures de planification et d'adaptation des ressources humaines nécessaires au fonctionnement efficace du marché du travail canadien	15 396 900
Contributions à des organisations afin d'appuyer le développement des ressources humaines, la croissance économique, la création d'emplois et le maintien en poste dans les communautés minoritaires de langue officielle	7 003 387
Apprentissage – paiements aux provinces, territoires, municipalités, autres organismes publics, organisations, groupes, collectivités, employeurs et particuliers afin de pourvoir à la formation ou à l'expérience de travail, à la mobilisation des ressources communautaires et aux mesures de planification et d'adaptation des ressources humaines nécessaires au fonctionnement efficace du marché du travail canadien	5 706 633
Contributions à des organismes bénévoles, à des professionnels, à des universités, à des institutions d'enseignement postsecondaire ainsi qu'à des gouvernements provinciaux et territoriaux pour l'alphabétisation	3 720 923
Soutien aux politiques, aux programmes et à la prestation des services – paiements aux provinces, territoires, municipalités, autres organismes publics, organisations, groupes, collectivités, employeurs et particuliers afin de pourvoir à la formation ou à l'expérience de travail, à la mobilisation des ressources communautaires et aux mesures de planification et d'adaptation des ressources humaines nécessaires au fonctionnement efficace du marché du travail canadien	1 967 906
Contributions aux conseils sectoriels, conseils intersectoriels, consortiums nationaux, gouvernements provinciaux/territoriaux, administrations municipales, organismes sans but lucratif, associations professionnelles, groupes de l'industrie, syndicats, organismes de réglementation, établissements de santé publics, commissions scolaires, universités, collèges, cégeps et associations ad hoc, afin de soutenir le développement et l'amélioration des processus et outils d'évaluation et de reconnaissance des titres de compétence étrangers	1 400 904
Subventions à des institutions internationales du travail pour gérer les répercussions de la mondialisation sur le travail	852 250
Programme de partenariat syndical-patronal	701 005
Subventions à des organismes nationaux et internationaux pour de l'assistance technique et la coopération internationale dans le domaine du travail	653 910
Subventions accordées à des organismes sans but lucratif, des particuliers, des administrations municipales, des conseils de bande ou de tribu et à d'autres organisations autochtones, des établissements de santé publique et d'enseignement, des régions régionales, des entreprises à but lucratif, des organismes et instituts de recherche pour mener des recherches sur les sans-abri afin d'aider les collectivités à mieux comprendre et à répondre efficacement aux besoins des sans-abri	600 099
(L) Paiements d'intérêts aux institutions de crédit en vertu de la Loi fédérale sur les prêts aux étudiants	207 854
Subventions désignées pour l'Organisation de coopération et de développement économiques	191 124
(L) Redressement du passif actuariel de l'assurance de la fonction publique	115 297
Subventions aux particuliers, aux organisations et aux sociétés en vue d'aider les particuliers à améliorer leur aptitude au travail et de promouvoir les possibilités d'emploi en favorisant la création d'entreprises à l'échelle locale	90 850
Prévention des incendies du Canada	19 000
Appui aux activités qui contribuent aux objectifs du Programme de sécurité et de santé au travail	15 000
Appui aux organismes rédacteurs de normes	12 000
Comité canadien conjoint de publicité relative à la prévention des incendies	7 000
(L) Paiements d'indemnités à des agents de l'État et à des marins marchands	3 065
(L) Paiements de prestations d'aide à l'adaptation, conformément aux modalités prescrites par le gouverneur en conseil, en vue d'aider les travailleurs qui ont été mis à pied en raison de la concurrence des importations, de la restructuration d'une industrie, de graves perturbations économiques au niveau d'un secteur d'activité ou d'une région	819



Subventions accordées à des particuliers, organisations, sociétés ou associations professionnelles sans but lucratif, à d'autres organisations et institutions sans but lucratif pour appuyer les activités liées à l'initiative sur les victimes d'actes criminels	307 507
Contributions versées à l'appui de Sécurité publique et antiterrorisme – aide juridique	300 000
Institut national de la magistrature	268 345
Contributions versées à l'appui des avocats désignés par les cours fédérales – cas spéciaux d'aide juridique	250 000
Subventions accordées à l'appui du Fonds juridique de partenariats et d'innovation	231 500
Association canadienne des juges de cours provinciales	100 000
Subventions accordées à l'appui de la Stratégie relative à la justice applicable aux Autochtones	100 000
Subventions accordées en vertu du Fonds d'appui à l'accès à la justice dans les deux langues officielles	82 602
Société canadienne des sciences judiciaires	38 600
Fondation canadienne des droits de la personne	26 600
Droit et orientation, Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada – subvention pour l'administration	18 170
Association canadienne des chefs de police pour le Comité de modification des lois	12 274
Subventions accordées à l'appui du Fonds du droit de la famille axé sur l'enfant	10 000
Académie de droit international de La Haye	8 620
British Institute of International and Comparative Law	7 220
<b>Total</b>	<b>376 501 718</b>

<b>Ressources humaines et Développement des compétences Canada</b>	
Assurance-emploi Partie II, incluant les prestations d'emploi et les mesures de soutien	2 074 125 000
Pailements aux provinces, territoires, municipalités, autres organismes publics, organisations, groupes, collectivités, employeurs et particuliers afin de pourvoir à la formation ou à l'expérience de travail, à la mobilisation des ressources communautaires et aux mesures de planification et d'adaptation des ressources humaines nécessaires au fonctionnement efficace du marché du travail canadien	470 194 272
(L) Subventions aux fiduciaires de régimes enregistrés d'épargne-études (REE) au profit des bénéficiaires nommés par ces REEE, selon les termes du règlement sur les subventions canadiennes pour l'épargne-études de la Loi sur le ministère du Développement des ressources humaines	425 971 304
(L) Paiements liés aux modalités de financement direct en vertu de la Loi fédérale sur l'aide financière aux étudiants	206 117 162
Sans-abri – contributions accordées à des organismes sans but lucratif, des particuliers, des administrations municipales, des conseils de bande ou de tribu et autres organisations autochtones, des établissements de santé publique et d'enseignement, des régions régionales, des entreprises à but lucratif, des organismes et instituts de recherche pour appuyer les activités visant à atténuer et à prévenir le problème des sans-abri au Canada et pour mener des recherches sur les sans-abri afin d'aider les collectivités à mieux comprendre et à répondre efficacement aux besoins des sans-abri	95 813 736
(L) Paiements d'intérêts et autres obligations aux institutions de crédit en vertu de la Loi fédérale sur l'aide financière aux étudiants	86 008 421
(L) Subventions canadiennes pour études aux étudiants à temps plein et à temps partiel admissibles aux termes du règlement se rattachant à la Loi fédérale sur l'aide financière aux étudiants	64 446 518
Subventions à des organismes bénévoles, à des professionnels, à des universités, à des institutions d'enseignement postsecondaire ainsi qu'à des gouvernements provinciaux et territoriaux pour l'alphabétisation	26 425 021
Initiative de revitalisation du secteur riverain de Toronto	15 588 910



	<b>Ministère de la Justice Canada</b>
188 652 100	Droit et orientation, contributions aux provinces et aux territoires à l'appui des services de justice pour les jeunes
124 713 507	Contributions versées aux provinces au titre des services d'aide juridique
15 774 968	Contributions versées à l'appui du Fonds du droit de la famille axé sur l'enfant
7 041 464	Contributions versées en vertu du Fonds de la stratégie relative à la justice applicable aux Autochtones
7 034 631	Contributions versées à l'appui du Fonds de renouvellement du système de justice pour les jeunes
6 000 000	Contribution versées à la Colombie-Britannique au titre du procès Air India
4 970 593	Contributions versées aux territoires pour les services d'accès à la justice (à savoir l'aide juridique, l'assistance parajudiciaire aux Autochtones et les services de vulgarisation et d'information juridiques)
4 836 363	Contributions versées aux provinces en vertu du Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones
3 106 445	Contributions versées à l'appui des obligations de la <i>Loi sur les conventions</i> relatives aux langues officielles
2 899 410	Contributions versées en vertu du Fonds d'appui à l'accès à la justice dans les deux langues officielles
2 778 728	Contributions versées en vertu du Fonds juridique de partenariats et d'innovation
1 944 150	Contributions versées aux provinces et aux territoires à l'appui des services de justice pour les jeunes – placement et surveillance dans le cadre d'un programme intensif de réadaptation
1 801 582	Subventions accordées à l'appui du Fonds de renouvellement du système de justice pour les jeunes
1 295 814	Contributions versées au titre de l'initiative sur les victimes d'actes criminels
1 165 987	Contributions versées à l'appui de projets pilotes liés à l'aide juridique
724 538	Contributions versées à l'appui des avocats désignés par les cours fédérales

<b>171 203 877</b>	<b>Total</b>
1 466 379	Contributions à l'appui des engagements internationaux du Canada
1 443 418	Contributions à l'appui des engagements internationaux du Canada
1 391 548	Contributions destinées à appuyer les travaux de recherche-développement en environnement
1 230 532	Subventions pour la mise en œuvre du Protocole de Montréal relatif aux substances appauvrissant la couche d'ozone
1 085 041	Contributions destinées à appuyer les travaux de recherche-développement en environnement
864 315	Contributions au Service écojeunesse international et au Programme de stages pour les jeunes d'Horizons sciences
730 693	Contribution – Fonds multilatéral du Protocole de Montréal
585 737	Contributions à l'appui des engagements internationaux du Canada
323 262	Contributions destinées à appuyer des projets environnementaux et des projets de développement durable
299 538	Fonds d'action pour les changements climatiques (FACC)
177 281	Contributions au Service écojeunesse international et au Programme de stages pour les jeunes d'Horizons sciences
79 000	Subventions destinées à appuyer les travaux de recherche-développement en environnement
75 000	Ecoaction 2000 – Initiative de financement communautaire
16 923	Subventions destinées à appuyer les travaux de recherche-développement en environnement

Centres d'éducation canadiens	325 500
Organisation de coopération et de développement économiques – Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement (151 055 euros)	227 000
Fondation canadienne pour les Amériques	200 000
(L) Paiements en vertu de la Loi sur la pension spéciale du service diplomatique	155 466
Non-prolifération, contrôle des armements et désarmement (408 474 \$US)	122 701
Secrétariat technique permanent des conférences ministérielles de l'éducation, de la jeunesse et des sports des pays d'expression française (30 939 895 CFA)	89 842
Service social international Canada	80 000
Entente de Wassenaar (39 864 euros)	68 867
Fonds volontaire des Nations Unies pour les victimes de la torture	60 000
Cour permanente d'arbitrage (32 920 euros)	49 172
Organisations internationales de produits de base (22 995 euros)	38 865
Fonds des Nations Unies pour les populations autochtones	30 000
Association de la communauté du service extérieur	20 000
Société royale du Commonwealth du Canada	20 000
Commission humanitaire internationale d'établissement des faits (10 711 euros)	15 006
<b>Total</b>	<b>487 198 712</b>

<b>Environnement Canada</b>	<b>\$</b>
(L) Subvention à l'appui de la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable	100 000 000
Contributions à l'appui des initiatives liées à l'environnement et au développement durable	13 191 952
Contributions au Programme d'intendance de l'habitat	10 162 782
Contributions à l'appui des initiatives liées à l'environnement et au développement durable	7 524 599
Contributions pour l'assainissement des mares de goudron de Sydney et des fours à coke situés dans le bassin hydrographique du ruisseau Mugah	5 616 026
Contribution représentant la part canadienne du budget de la Commission de coopération environnementale (CCE)	3 872 400
Ecoaction 2000 - Initiative de financement communautaire	3 405 964
Fonds d'action pour les changements climatiques (FACC)	3 222 268
Contributions destinées à appuyer les travaux de recherche-développement en environnement	2 440 338
Contributions destinées à appuyer les travaux de recherche-développement en environnement	2 307 133
Contributions à l'appui des engagements internationaux du Canada	2 173 738
Contributions au Service écojeunesse international et au Programme de stages pour les jeunes d'Horizons sciences	2 140 885
Contributions destinées à appuyer des projets environnementaux et des projets de développement durable	1 834 717
Ecoaction 2000 - Initiative de financement communautaire	1 795 741
Contribution à la Fondation Habitat faunique Canada	1 746 667

4 326 558	Contributions pour des initiatives liées à la destruction, à l'élimination ou à la sécurisation d'armes de destruction massive
4 226 291	Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture (3 400 073 \$US)
3 750 089	Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (2 655 860 \$US)
3 427 603	Subventions à l'appui des activités liées au déminage et aux débris de guerre explosifs
3 365 054	Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (1 892 625 euros)
2 730 201	Fonds canadien sur les mines antipersonnel
2 512 956	Accords environnementaux internationaux
2 439 150	Contributions au Bureau canadien du Mécanisme pour un développement propre et de l'Application conjointe
2 000 000	Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues
1 786 604	Organisation de l'aviation civile internationale (1 464 527 \$US)
1 676 263	Contributions pour les mesures visant l'Asie-Pacifique
1 673 079	Programme du Commonwealth pour la jeunesse (703 536 livres sterling)
1 539 817	Fondation du Commonwealth (640 307 livres sterling)
1 153 280	Commission du parc international Roosevelt de Campobello (896 000 \$US)
1 039 320	Secrétariat permanent de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique
972 119	Volet nordique de la politique étrangère du Canada
925 000	Fonds volontaire des Nations Unies pour l'environnement
884 314	Agence internationale de l'énergie (591 721 euros)
877 680	Tribunal international du droit de la mer
872 100	Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues
824 450	Conseil de mise en œuvre de la paix (738 200 euros)
760 702	Activités de la francophonie internationale
644 959	Appui à la consultation, la recherche et l'information du public en politique étrangère
574 199	Agence de l'Organisation de coopération et de développement économiquement pour l'énergie nucléaire (291 896 euros)
500 000	Contribution à la Maison des étudiants canadiens
497 102	Soutien des intérêts canadiens à l'étranger
473 520	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (455 790 francs suisses)
452 793	Organisation mondiale des douanes (261 943 euros)
426 077	Secrétariat - Coopération économique Asie-Pacifique (348 900 \$US)
425 147	Autorité internationale des fonds marins
422 650	Organisation maritime internationale (202 600 livres sterling)
420 000	Programme de contribution à la catégorie du changement climatique international
370 410	Contributions en vertu du Programme de partenariat mondial du G-8 pour la destruction, l'élimination ou la mise en sûreté des armes et matières de destruction de masse dans la Fédération de Russie et les autres pays de l'ancienne Union soviétique dans les secteurs d'activité suivants : la destruction des armes chimiques



Contributions à des institutions, organisations et organismes canadiens, internationaux, régionaux et de pays en développement, à des gouvernements de pays en développement et à leurs institutions, organisations et organismes, à des gouvernements provinciaux et municipaux et à leurs institutions, organisations et organismes, à l'appui de programmes de coopération et de sensibilisation au développement, ainsi qu'à des organisations non gouvernementales internationales, à l'appui de programmes d'aide au développement, de projets et d'activités	610 437
Contributions pour la coopération avec les pays en transition de l'Europe centrale et de l'Est et de l'ancienne Union soviétique	3 000
Total	2 971 429 363

Affaires étrangères Canada	
Opérations de maintien de la paix des Nations Unies (79 606 932 \$US)	126 713 199
Organisation des Nations Unies (54 137 811 \$US)	71 173 313
Subvention au Forum des fédérations pour accroître l'apprentissage et les échanges sur les valeurs et les possibilités du fédéralisme au Canada et à l'étranger	20 000 000
Organisation du Traité de l'Atlantique Nord - Administration civile (11 791 400 euros)	17 047 650
Organisation mondiale de la santé (11 883 454 \$US)	14 883 072
Subventions dans le domaine des relations avec les universités	13 950 664
Agence intergouvernementale de la francophonie (7 842 339 euros)	12 438 801
Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (11 206 800 \$US)	12 389 820
Organisation des États américains (9 227 100 \$US)	11 951 782
Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (8 704 700 \$US)	11 312 346
Agence internationale de l'énergie atomique (7 236 000 \$US)	11 298 738
Organisation de coopération et de développement économiques (7 025 487 euros)	10 703 550
Organisation internationale du travail (7 334 822 \$US)	10 632 807
Subventions dans le domaine des relations culturelles	10 229 771
Subventions tenant lieu d'impôts sur les biens des missions diplomatiques et consulaires et des organisations internationales au Canada conformément aux conditions approuvées par le gouverneur en conseil	9 865 875
Programme de consolidation de la paix et de sécurité humaine	9 778 432
Démantèlement des sous-marins nucléaires	9 457 695
Sécurité radiologique et nucléaire	9 000 000
Projets et activités de développement découlant des Sommets de la francophonie	7 500 000
Organisation mondiale du commerce (6 164 062 francs suisses)	6 797 404
Programme de stages internationaux pour les jeunes	6 465 234
Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (11 741 560 euros)	6 396 176
Cour pénale internationale	6 329 142
Secrétariat du Commonwealth (2 322 666 livres sterling)	5 538 231
Subvention au Centre international des droits de la personne et du développement démocratique	4 873 104

13 094 050	Assistance humanitaire ou planification préalable aux catastrophes en faveur de pays, d'institutions, d'organisations, et d'organismes et de personnes de ces pays, d'institutions internationales ainsi que d'organisations non gouvernementales canadiennes et internationales, à l'égard d'opérations de programmes, de projets, d'activités et d'appels	13 060 000	Aide au développement à l'appui des activités, des programmes et des projets d'institutions et d'organisations de développement international, et aide au développement à des institutions financières internationales	8 046 381	Aide au développement pour l'éducation et la formation des particuliers	4 937 638	Contributions à des institutions, organisations et organismes canadiens, internationaux, régionaux et de pays en développement, à des gouvernements de pays en développement et à leurs institutions, organisations et organismes, à des gouvernements provinciaux et municipaux et à leurs institutions, organisations et organismes, à l'appui de programmes de coopération et de sensibilisation au développement, ainsi qu'à des organisations non gouvernementales internationales, à l'appui de programmes d'aide au développement, de projets et d'activités	4 750 000	Assistance humanitaire ou planification préalable aux catastrophes en faveur de pays, d'institutions, d'organisations, d'organismes et de personnes de ces pays, d'institutions internationales ainsi que d'organisations non gouvernementales canadiennes et internationales, à l'égard d'opérations, de programmes, de projets, d'activités et d'appels	4 475 000	Contributions à l'appui du programme d'information sur le développement versées aux organisations canadiennes ou internationales de communication, à d'autres ministères fédéraux ou aux administrations provinciales ou municipales, à des radiodiffuseurs et des producteurs et aux gouvernements, institutions, organisations, organismes et personnes d'autres pays donateurs en vue de la production et la diffusion d'information sur le développement et de matériel éducatif et de la réalisation d'activités connexes	4 322 608	Aide au développement à l'appui des activités, des programmes et des projets d'institutions et d'organisations de développement international, et aide au développement à des institutions financières internationales	2 512 112	Mise en œuvre de programmes de lutte contre la faim, la malnutrition et la maladie par l'entremise des institutions internationales œuvrant dans les domaines du développement, de la recherche et de la nutrition, des organisations non gouvernementales canadiennes, internationales et locales, du Centre de recherches pour le développement international, des pays en développement, ainsi que d'institutions, d'organisations et d'organismes de ces pays au profit de bénéficiaires dans des pays en développement	1 700 000	Aide au développement à l'appui des activités, des programmes, des projets d'institutions et d'organisations de développement international, et aide au développement à des institutions financières internationales	1 615 752	Subventions à des institutions, organisations et organismes canadiens, internationaux, régionaux et de pays en développement, à des gouvernements de pays en développement et à leurs institutions, organisations et organismes, à des gouvernements provinciaux et municipaux et à leurs institutions organisations et organismes, à l'appui de programmes de coopération et de sensibilisation au développement, ainsi qu'à des organisations non gouvernementales internationales, à l'appui de programmes d'aide au développement, de projets et d'activités	1 610 481	Aide au développement à l'appui des activités, des programmes et des projets d'institutions et d'organisations de développement international, et aide au développement à des institutions financières internationales	1 495 000	Contributions à des institutions, organisations et organismes canadiens, internationaux, régionaux et de pays en développement, à des gouvernements de pays en développement et à leurs institutions, organisations et organismes, à des gouvernements provinciaux et municipaux et à leurs institutions, organisations et organismes, à l'appui de programmes de coopération et de sensibilisation au développement, ainsi qu'à des organisations non gouvernementales internationales, à l'appui de programmes d'aide au développement, de projets et d'activités	1 311 000	Contributions à la Banque interaméricaine de développement	1 138 508	Aide au développement à l'appui des activités, des programmes et des projets d'institutions et d'organisations de développement international, et aide au développement à des institutions financières internationales	800 000	Encouragements à des entreprises privées, des investisseurs, des institutions et des organismes canadiens, internationaux et de pays en développement, ainsi qu'à des gouvernements, à l'appui de programmes, de projets et d'activités de coopération industrielle	750 000
------------	---	------------	--	-----------	---	-----------	---	-----------	---	-----------	--	-----------	--	-----------	---	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	---	-----------	--	-----------	--	---------	---	---------



Contributions à l'appui des programmes de gestion des risques de l'entreprise en vertu du Cadre stratégique pour l'agriculture – Partenariats en gestion des risques avec le secteur privé	71 230
Subventions aux organisations qui facilitent l'adaptation et le développement rural à l'intérieur du secteur agricole et agroalimentaire	48 669
Subventions aux organisations dont les activités appuient l'aménagement et la conservation des sols et de l'eau	38 000
<b>Total</b>	<b>2 686 282 027</b>

<b>Agence canadienne de développement international</b>	
Contributions, programmes géographiques, aide au développement, y compris les dépenses pour des ententes de prêt créées par l'autorité décrite dans les lois de crédits antérieures, à tous les ordres de gouvernement des pays en développement et des territoires, y compris à leurs institutions, organisations et organismes ainsi que des contributions à des institutions, organisations et organismes canadiens, régionaux et d'autres pays donateurs, à tous les ordres de gouvernement des autres pays donateurs et des gouvernements provinciaux, à leurs institutions, organisations et organismes, et à des entreprises privées, à l'appui de projets, de programmes et d'activités d'aide au développement visant des pays ou des régions donnés ainsi qu'à des personnes en mesure de réaliser des activités d'aide ou qui s'occupent activement de dossiers de développement	770 642 923
Programmes multilatéraux, aide au développement à l'appui des activités, des programmes et des projets d'institutions et d'organisations de développement international, et aide au développement à des institutions financières internationales	551 593 565
Mise en oeuvre de programmes de lutte contre la faim, la malnutrition et la maladie par l'entremise des institutions internationales oeuvrant dans les domaines du développement, de la recherche et de la nutrition, des organisations non gouvernementales canadiennes, internationales et locales, du Centre de recherches pour le développement international des pays en développement, ainsi que d'institutions, d'organisations et d'organismes de ces pays au profit de bénéficiaires dans des pays en développement	367 366 305
Aide au développement à l'appui des activités, des programmes et des projets d'institutions et d'organisations de développement international, et aide au développement à des institutions financières internationales	285 793 241
(L) Encasement de billets délivrés aux fonds d'aide des institutions financières internationales conformément à la Loi sur l'aide au développement international (institutions financières)	265 692 404
Assistance humanitaire ou planification préalable aux catastrophes en faveur de pays, d'institutions, d'organisations, d'organismes et de personnes de ces pays, d'institutions internationales ainsi que d'organisations non gouvernementales canadiennes et internationales, à l'égard d'opérations, de programmes, de projets, d'activités et d'appels	220 376 246
Contributions à des institutions, organisations et organismes canadiens, internationaux, régionaux et de pays en développement, à des gouvernements et à leurs institutions, organisations et organismes, à l'appui de programmes de coopération et de sensibilisation au développement, ainsi qu'à des organisations non gouvernementales internationales, à l'appui de programmes d'activités	189 955 863
Mise en oeuvre de programmes de lutte contre la faim, la malnutrition et la maladie par l'entremise des institutions internationales oeuvrant dans les domaines du développement, de la recherche et de la nutrition, des organisations non gouvernementales canadiennes, internationales et locales, d'entreprises privées et de citoyens canadiens, du Centre de recherches pour le développement international, des pays en développement, ainsi que d'institutions, d'organisations, d'organismes et de personnes de ces pays au profit de bénéficiaires dans des pays en développement	115 717 244
Contributions pour la coopération avec les pays en transition de l'Europe centrale et de l'Est et de l'ancienne Union soviétique	73 370 412
Encouragements à des entreprises privées, des investisseurs, des institutions et des organismes canadiens, internationaux et de pays en développement, ainsi qu'à des gouvernements, à l'appui de programmes, de projets et d'activités de coopération industrielle	36 379 129
Subventions à des institutions, organisations et organismes canadiens, internationaux, régionaux et de pays en développement, à des gouvernements de pays en développement et à leurs institutions, organisations et organismes, à l'appui de programmes de coopération et de sensibilisation au développement, ainsi qu'à des organisations non gouvernementales internationales, à l'appui de programmes d'activités	28 310 064



Une liste complète des subventions et des contributions fédérales pour 2004-2005

(données fournies par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et provenant des Comptes publics)

<b>Agriculture et Agroalimentaire Canada</b>	
\$	
(L) Contributions à l'appui des programmes de gestion des risques de l'entreprise en vertu du Cadre stratégique pour l'agriculture	1 207 459 626
(L) Paiements de subventions globales liées au Programme de paiements relatifs au revenu agricole	896 860 000
(L) Paiements de contributions par catégorie pour le repositionnement de l'industrie canadienne du bovin de boucherie	1 31 206 129
(L) Paiements relatifs à la Loi sur la protection du revenu agricole – programmes provinciaux	108 722 559
(L) Paiements de contributions globales liées au Programme de paiements relatifs au revenu agricole	94 640 000
Contributions d'aide au revenu pour les agriculteurs	54 124 000
Contributions en vertu du Programme des routes utilisées pour le transport du grain des Prairies	35 136 913
Contributions pour l'aide au secteur agricole et agroalimentaire – environnement	32 428 032
Subventions aux organisations afin de faciliter le développement rural et l'adaptation du secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire	27 300 001
(L) Contributions pour l'aide au secteur agricole et agroalimentaire – volet international	18 312 300
(L) Paiements relatifs à la Loi sur les programmes de commercialisation agricole	13 834 819
Contributions à l'appui des programmes de gestion des risques de l'entreprise en vertu du Cadre stratégique pour l'agriculture - Programme des avances de crédit prntières	10 762 009
(L) Contributions pour l'aide au secteur agricole et agroalimentaire – volet international	8 346 600
(L) Paiements relatifs à la Loi sur la protection du revenu agricole – Décret de remise conditionnelle visant le Régime d'assurance-revenu brut du Québec	7 829 090
(L) Contributions pour la gestion des risques agricoles – Gestion des risques de l'entreprise du Programme des avances de crédit prntières	6 174 427
Contributions pour venir en aide au secteur agricole et agroalimentaire – Renouveau et science et innovation	5 634 670
Contributions pour la mise en oeuvre du Plan d'action 2000 pour le changement climatique	5 063 332
Contributions pour venir en aide au secteur agricole et agroalimentaire – Salubrité et qualité des aliments	4 525 836
Contributions pour le contrôle du virus de la sharka du prunier	4 039 000
Contributions à l'appui du Canada rural et du développement dans le secteur des coopératives	3 759 898
Contribution à la Société de l'usine-pilote d'extraction de protéines, d'huile et d'amidon (PHA)	1 710 000
(L) Contributions au Programme de redressement de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB)	1 645 202
Contributions afin de faciliter le développement rural et l'adaptation du secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire	1 582 446
(L) Prêts garantis en vertu de la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la commercialisation selon la formule coopérative	1 226 355
Contributions à l'appui des programmes de gestion des risques non liés à l'entreprise dans le cadre de l'initiative de suivi et de retraçage du Cadre stratégique pour l'agriculture	1 200 000
Recherches agricoles dans les universités et dans d'autres organisations scientifiques au Canada	909 818
Contributions à l'appui des organisations participant à la recherche et au développement agricoles	697 500
Contributions en vertu du programme Objectif carrière de la Stratégie emploi jeunesse	544 648
Contributions afin de faciliter le développement rural et l'adaptation du secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire	448 918

## Programmes de subventions et de contributions par portefeuille pour 2004-2005 (suite)

Ministère	Paiements totaux en 2004-2005 <sup>13</sup> (millions)	% du total	Nombre total de programmes	% du total
32. Commerce international Canada	60,9	0,23 %	5	0,65 %
33. Agence spatiale canadienne	49,0	0,18 %	4	0,52 %
34. Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada	16,1	0,06 %	1	0,13 %
35. Centre des armes à feu Canada	12,6	0,05 %	1	0,13 %
36. Condition féminine Canada	10,8	0,04 %	1	0,13 %
37. Parcs Canada	4,7	0,02 %	4	0,52 %
38. Bureau du Conseil privé	4,6	0,02 %	5	0,65 %
39. Résolution des questions des pensionnats indiens Canada	4,4	0,02 %	1	0,13 %
40. Service correctionnel Canada	3,1	0,01 %	6	0,78 %
41. Bibliothèque et Archives Canada	3,1	0,01 %	6	0,78 %
42. Chambre des communes	1,6	0,01 %	1	0,13 %
43. Agence canadienne d'évaluation environnementale	0,9	0,00 %	3	0,39 %
44. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	0,6	0,00 %	4	0,52 %
45. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	0,6	0,00 %	3	0,39 %
46. Statistique Canada	0,6	0,00 %	1	0,13 %
47. Sénat du Canada	0,5	0,00 %	2	0,26 %
48. Bureau du vérificateur général du Canada	0,4	0,00 %	1	0,13 %
49. Commissaire à l'information du Canada	0,4	0,00 %	1	0,13 %
50. Gouverneur général du Canada	0,3	0,00 %	1	0,13 %
51. Office national du film du Canada	0,3	0,00 %	2	0,26 %
52. Commission canadienne de sûreté nucléaire	0,2	0,00 %	8	1,03 %
53. École de la fonction publique du Canada	0,2	0,00 %	1	0,13 %
54. Commission canadienne des affaires polaires	0,0	0,00 %	1	0,13 %
<b>Total</b>	<b>26 961,7 \$</b>	<b>100 %</b>	<b>773</b>	<b>100 %</b>

## Programmes de subventions et de contributions par portefeuille pour 2004-2005

Ministère				Palements totaux en 2004-2005 <sup>13</sup> (millions)		% du total	Nombre total de programmes	% du total
1.	Affaires indiennes et du Nord Canada	4 933,6	18,30 %	61	7,89 %			
2.	Ressources humaines et Développement des compétences Canada	3 503,3	12,99 %	29	3,75 %			
3.	Agence internationale de développement international	2 971,4	11,02 %	29	3,75 %			
4.	Agriculture et Agroalimentaire Canada	2 686,3	9,96 %	32	4,14 %			
5.	Anciens Combattants Canada	1 863,1	6,91 %	16	2,07 %			
6.	Santé Canada	1 497,5	5,55 %	54	6,99 %			
7.	Patrimoine canadien	997,9	3,70 %	69	8,93 %			
8.	Industrie Canada	905,5	3,36 %	28	3,62 %			
9.	Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada	766,2	2,84 %	3	0,39 %			
10.	Instituts de recherche en santé du Canada	704,7	2,61 %	3	0,39 %			
11.	Ressources naturelles Canada	684,6	2,54 %	61	7,89 %			
12.	Conseil de recherches en sciences humaines du Canada	497,0	1,84 %	3	0,39 %			
13.	Affaires étrangères Canada	487,2	1,81 %	73	9,44 %			
14.	Ministère des Finances Canada	453,4	1,68 %	7	0,91 %			
15.	Transports Canada	420,3	1,56 %	53	6,86 %			
16.	Citoyenneté et Immigration Canada	386,5	1,43 %	9	1,16 %			
17.	Ministère de la Justice Canada	376,5	1,40 %	31	4,01 %			
18.	Agence de promotion économique du Canada atlantique	363,4	1,35 %	11	1,42 %			
19.	Agence du revenu du Canada	286,9	1,06 %	3	0,39 %			
20.	Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec	286,4	1,06 %	7	0,91 %			
21.	Développement social Canada	270,0	1,00 %	4	0,52 %			
22.	Diversification de l'économie de l'Ouest Canada	266,2	0,99 %	5	0,65 %			
23.	Sécurité publique et Protection civile Canada	221,0	0,82 %	10	1,29 %			
24.	Infrastructure Canada	199,4	0,74 %	5	0,65 %			
25.	Environnement Canada	171,2	0,63 %	29	3,75 %			
26.	Défense nationale	152,3	0,56 %	27	3,49 %			
27.	Conseil national de recherches du Canada	135,6	0,50 %	8	1,03 %			
28.	Pêches et Océans Canada	95,0	0,35 %	24	3,10 %			
29.	Agence canadienne d'inspection des aliments	73,4	0,27 %	6	0,78 %			
30.	Directeur général des élections	65,5	0,24 %	2	0,26 %			
31.	Gendarmerie royale du Canada	64,6	0,24 %	8	1,03 %			



# Annexe 14 : Subventions et contributions fédérales

(par ministère)

Trente programmes de subventions et de contributions les plus importants (2004-2005)<sup>11</sup>

Titre du programme		Ministère	Montant <sup>12</sup> (millions)
1. Assurance-emploi Partie II, incluant les prestations d'emploi et les mesures de soutien	Ressources humaines et Développement social Canada	2 074,1 \$	
2. Prestations d'invalidité et de décès	Anciens Combattants Canada	1 583,1	
3. Éducation	Affaires indiennes et du Nord Canada	1 353,3	
4. Développement social	Affaires indiennes et du Nord Canada	1 212,2	
5. Gestion des risques de l'entreprise – <i>Cadre stratégique pour l'agriculture</i> (L)	Agriculture et Agroalimentaire Canada	1 207,5	
6. Immobilisations et entretien	Affaires indiennes et du Nord Canada	930,0	
7. Paiements de subventions globales liées au revenu agricole (L)	Agriculture et Agroalimentaire Canada	896,9	
8. Aide au développement international – Programmes géographiques	Agence canadienne de développement international	770,6	
9. Recherche et bourses	Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada	745,3	
10. Recherche en santé – création et application de nouvelles connaissances	Instituts de recherche en santé du Canada	686,6	
11. Aide au développement multilatéral aux institutions et aux organisations internationales	Agence canadienne de développement international	551,6	
12. Programme d'emploi – marché canadien du travail	Ressources humaines et Développement social Canada	470,2	
13. Paiements en remplacement d'impôts aux municipalités et à d'autres autorités taxatrices (L)	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	453,1	
14. Paiements aux fiduciaires de Régimes enregistrés d'épargne-études	Ressources humaines et Développement social Canada	426,0	
15. Programmes de lutte contre la faim, la malnutrition et les maladies	Agence canadienne de développement international	367,4	
16. Services intégrés de soins de santé – Premières nations et Inuits	Santé Canada	320,7	
17. Partenariat technologique Canada	Industrie Canada	304,0	
18. Institutions financières internationales (L)	Ministère des Finances Canada	292,4	
19. Aide au développement international – Programmes géographiques	Agence canadienne de développement international	285,8	
20. Aide au développement multilatéral aux institutions financières internationales	Agence canadienne de développement international	265,7	
21. Programme des subventions générales de recherche	Conseil de recherches en sciences humaines du Canada	244,5	
22. Programme pour l'autonomie des anciens combattants	Anciens Combattants Canada	230,7	
23. Recherche et bourses	Conseil de recherches en sciences humaines du Canada	221,2	
24. Assistance humanitaire internationale	Agence canadienne de développement international	220,4	
25. Entente relative au marché du travail – Aide aux personnes handicapées	Ressources humaines et Développement social Canada	211,8	
26. Fonds pour l'adaptation des soins de santé primaires	Santé Canada	210,8	
27. Soutien des gouvernements indiens	Affaires indiennes et du Nord Canada	209,3	
28. Financement direct des prêts aux étudiants (L)	Ressources humaines et Développement social Canada	206,1	
29. Contrôle et prestation des services de santé, pour des bandes indiennes, des associations ou des groupes indiens	Santé Canada	205,2	
30. Programme Développement des communautés de langue officielle	Patrimoine canadien	204,7	
Total		17 361,2 \$	
Pourcentage de l'ensemble des programmes de subventions et de contributions soumis à l'examen du Groupe		64,6 %	

(L) = Indique un programme législatif

<sup>11</sup> Par ministère; données fournies par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada  
Selon les Comptes publics du Canada 2004-2005

# Annexe 13 : Secrétariat et conseillers externes du Groupe

## SOUTIEN DU SECRÉTARIAT DU

## CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA

Le Groupe a obtenu le soutien d'un secrétaire, dirigé par le directeur principal Pierre Marin,

du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

Le directeur principal a été assisté par Sylvie

George, Jeff Johnson, Elizabeth Logue, Kathy Tsui

et Gillian Bryenton-Davey. De plus, le Groupe

a bénéficié des conseils de Jamshed Merchant,

sous-secrétaire de Changement climatique et

développement durable, qui a présidé le comité

du sous-ministre adjoint sur les subventions et

les contributions, et de Rob Fonberg, secrétaire

associé principal du Secrétariat du Conseil du

Trésor, qui a présidé un comité comparable de

sous-ministres. Par ailleurs, John Morgan,

contrôleur général adjoint, et Ken Cochrane,

agent principal de l'information, ont donné des

conseils utiles à plusieurs délibérations du Groupe.

Enfin, Hubert Seguin a innové dans l'extraction

et l'analyse de données sur les programmes de

subventions et de contributions et l'analyse

statistique qu'il a fourni était une base

fondamentale pour le travail du groupe.

## CONSEILLERS EXTERNES

Le professeur David Good, de l'Université de

Victoria, a exercé la fonction de directeur de

la recherche du Groupe, et le professeur Evert

Lindquist, aussi de l'Université de Victoria,

a coordonné les discussions en ligne entre les

universitaires canadiens éminents dans le domaine

de l'administration publique. La professeure

Carolyn Tuohy a organisé le colloque à

l'Université de Toronto et apporté sa contribution

au document d'information présenté à l'Annexe

12. Jan Donio, Ph. D., directrice administrative

de l'information et des Services généraux au

Conseil des universités de l'Ontario, a supervisé

les consultations en lignes auprès des bénéficiaires

et des administrateurs de programmes, avec l'aide

de Tom Wainas, de Decosta Inc. Le Groupe a reçu

des conseils en communication de Gary Breen et

de David Lockhart, et beaucoup d'aide dans les

domaines de l'analyse et de la rédaction de Len

Endemann et de Jim Mitchell, du Sussex Circle.

Enfin, le Groupe a obtenu dans le cadre des

consultations en ligne, des réunions en face à face

et des échanges de courriels les conseils d'un trop

grand nombre de personnes pour les mentionner

individuellement. Ryan/Smith Design Associates

Inc. s'est occupé de la conception et de la révision

finale du rapport.

Le Groupe tient à remercier toutes ces personnes

de leur appui et de leurs conseils.

programmes publics. La réalisation d'un nombre relativement petit de vérifications au hasard, consistant en des visites sur les lieux par de petites équipes de pairs et de fonctionnaires, dans le cadre de l'examen suivi par les pairs, est une possibilité qui mérite d'être envisagée<sup>10</sup>.

C'est dans l'évolution de la conception de la responsabilisation au sein des réseaux et dans l'expérience des personnes qui se débattent quotidiennement avec les mêmes questions dans le cadre de leur vie professionnelle que germera une nouvelle approche du partenariat État-société dans l'intérêt public. La nomination du Groupe d'experts indépendant et la méthode de délibération que celui-ci a adoptée sont des signes positifs qui indiquent qu'une telle conversion est en cours.

### Documents de référence :

R.G. Bevan. « Setting Targets for Health Care Performance: Lessons from a Case Study of the English NHS », *National Institute Economic Review*, 197 (juillet 2006), 1-13.

Anthony Downs. « Up and Down with Ecology: the Issue-Attention Cycle », *The Public Interest*, 28 (été 1972), 38-50.

Mark Granovetter. « The Strength of Weak Ties », *American Journal of Sociology*, 78: 6, (mai 1973), 1360-80.

Par exemple, le Conseil des universités de l'Ontario, une association bénévole, effectue régulièrement des vérifications des processus dont les universités ontariennes se servent pour approuver ou examiner périodiquement les programmes de premier cycle. La vérification assure que les universités ont des mesures de contrôle de la qualité en place, mais ne permet pas d'examiner ou d'approuver les programmes de premier cycle; en outre, elle constitue un élément important du cadre de réglementation des universités de l'Ontario.

<sup>10</sup> Voir une analyse des possibilités de vérification au hasard en face à face dans le document de Bevan (2006).



de performance appropriées varieront selon la nature de l'activité et devraient être adoptées d'un commun accord au départ. Les mesures plus nuancées de la performance nécessitent l'apport des personnes les plus familières avec l'activité en question. Les relations à plus long terme permettent non seulement d'évaluer la performance en fonction d'un bilan d'activités, mais aussi d'établir une culture de confiance nécessaire pour faciliter ces accords mutuels. Étant donné le besoin de faire rapport sur la performance en fonction de la réalité du processus électoral, les mesures devraient inclure des jalons intermédiaires appropriés de la progression.

- L'« examen par les pairs » : Il est coûteux pour toute organisation d'utiliser des moyens d'évaluation non normalisés. Mais, des groupes de pairs peuvent juger une performance. Les procédures de financement de la recherche universitaire, des conseils des arts et d'autres organisations, comme la Fondation Trillium de l'Ontario, ont des modèles bien établis dans ce domaine. Le recours aux groupes de pairs peut transférer les coûts de l'évaluation et de la mise en œuvre aux collectivités bénéficiaires, mais des délais plus longs d'évaluation de chaque cas peuvent réduire le fardeau administratif annuel. De plus, dans les secteurs comprenant un grand nombre d'organisations bénéficiaires relativement petites ou des organisations de tailles diverses, les organisations non gouvernementales intermédiaires peuvent jouer un rôle clé à cet égard.

- b. **Pour assurer l'ouverture** : Les modèles de responsabilisation en réseau peuvent être efficaces seulement dans la mesure où les réseaux ne deviennent pas des réseaux fermés. Les mesures suivantes sont nécessaires pour protéger cet aspect :

- **Rapports publics** : Le passage à des délais plus longs pour l'évaluation, les mesures de performance adaptées et l'examen par les pairs présentent de nombreux avantages, mais ils comportent un plus grand risque que les réseaux deviennent des réseaux fermés et obscurs pour la population. Des rapports annuels publics réalisés par des groupes d'évaluation et des fonctionnaires, dans le cadre d'une approche de gestion de portefeuille, sont indispensables pour faire face à ces problèmes.

- **Caractère contestable** : Les rapports publics ne suffisent pas à eux seuls pour éviter que les réseaux deviennent des réseaux fermés. Les réseaux doivent offrir régulièrement à de nouvelles personnes la possibilité de se joindre à eux, sous forme de concours d'entrée périodiques (au moins annuellement) dont les taux de réussite sont publiés.

- **Vérification** : Enfin, aucune de ces mesures utilisées seules ou combinées les unes aux autres, ne supprime la nécessité d'une vérification. Il faut cependant avoir une conception de la vérification qui cadre avec le régime de responsabilisation fondé sur les principes susmentionnés. Les vérifications doivent faire l'objet d'un examen minutieux, de la part des médias et d'autres personnes, pour garantir que le processus suivi n'empêche pas l'atteinte des buts des

L'information qui donnera la souplesse nécessaire pour évaluer de façon compréhensible la performance d'un large éventail d'intervenants.

## ***Une nouvelle conversation pour rendre la responsabilisation efficace***

La mise en œuvre, dans les réseaux, d'un nouveau modèle de responsabilisation efficace axé sur la confiance requiert des éléments qui facilitent le succès, tout en assurant l'intendance appropriée des ressources publiques. Ce nouveau modèle peut inclure les aspects suivants :

### **a. Pour faciliter l'action efficace :**

- *Une approche par portefeuille* : L'utilisation et le renforcement de capacités de toute la

société en vue d'atteindre des buts publiques nécessitent de la souplesse pour déterminer les possibilités et y faire face. Cela demande à son tour de prendre des risques, et le fait de prendre des risques implique celui de pouvoir tolérer des échecs. Le fait de se concentrer strictement sur la responsabilisation menant au succès dans chaque cas conduira à une approche de l'investissement dans les projets sociaux, qui sera très hostile aux risques et très inflexible. Mais, en se centrant sur le portefeuille complet d'activités, on encouragera la prise de certains risques pour augmenter le rendement de l'ensemble du portefeuille. Cela est aussi compatible avec la responsabilisation par élection : les gouvernements cherchent en définitive à obtenir le renouvellement de leurs mandats, sur la base du bilan de leur performance dans l'ensemble de leurs portefeuilles politiques. Ce bilan englobera le comportement de chaque ministre, et le fait de ne pas sanctionner un ministre qui n'a manifestement pas tenu les engagements

de son portefeuille devrait entrer en ligne de compte dans la décision électorale sur le parti en fonction. Il ne s'agit pas d'abandonner les fondements d'un gouvernement démocratique parlementaire, mais de cerner le cadre du débat. L'opposition continuera à tenir le gouvernement responsable des épisodes d'échec. Toutefois, le gouvernement pourra, pour sa part, mettre en évidence le bilan de sa performance dans le portefeuille d'activités pertinent pour situer sa réponse par rapport aux attaques de l'opposition.

- *Des perspectives à long terme* : Chaque

épisode de réussite ou d'échec dans l'atteinte des objectifs publics aura des conséquences sur la réputation des personnes en jeu et influera en bien ou en mal sur leurs futures chances. Mais, pour utiliser ou encourager les possibilités de créativité dans la société, c'est le bilan de la performance au fil du temps qui devrait être jugé. Le délai approprié variera selon les programmes d'activités. Les perspectives à plus long terme peuvent aussi réduire l'exigence relative à la production fréquente de rapports détaillés qui mine la capacité des groupes sociaux et des organisations, notamment de ceux à petite échelle. Ces délais risquant de ne pas bien concorder avec les cycles électoraux, d'autres éléments du cadre de responsabilisation doivent fournir une stabilité pendant ces cycles.

- *Des méthodes d'évaluation de la performance adoptées d'un commun accord* :

Les informations sur la performance sont indispensables à un régime de responsabilisation efficace. La définition de la performance attendue et les indicateurs

documents universitaires, dont les travaux fondamentaux du sociologue Mark Granovetter (1974), ont traité des possibilités que présentent les réseaux pour l'échange d'informations et le renforcement des capacités sociales et d'information. Les réseaux ne peuvent cependant pas remplacer complètement les institutions, persistantes et enracinées dans les valeurs sociales, qui régissent les interactions humaines. Même si on peut élaborer un modèle de responsabilisation en réseau, comment peut-on l'intégrer dans les institutions d'un gouvernement démocratique, notamment dans le système parlementaire de Westminster où la dominante est la responsabilité ministérielle?

Dans cet examen et ces délibérations, le rôle des médias sera crucial. En fait, dans un modèle de responsabilisation en réseau, les médias remplissent une fonction importante en tant que moyens de responsabilisation. Dans un modèle fondé sur la confiance, comme dans les hiérarchies ou les marchés, il se produira des succès, mais aussi inévitablement des erreurs et des échecs. Dans les réseaux complexes et diffus, ce seront les médias qui, en l'absence de sanctions efficaces de commandement ou de la possibilité de sortir d'une relation contractuelle spécifique, seront les plus susceptibles de divulguer ces erreurs et ces échecs. Vu l'importance de la réputation dans de tels réseaux, cette sanction est cruciale. Mais, si on ne change pas fondamentalement la façon dont on fait face à ces échecs, ceux-ci continueront à réduire l'initiative et à paralyser le processus avec l'ajout de règles qu'ils engendrent.

Un tel changement nécessite un changement culturel portant sur au moins deux éléments. Premièrement, quand le faisceau des médias tombe sur un cas particulier d'« échec », tous les acteurs

pertinents, dont l'électorat, doivent avoir la maturité nécessaire pour faire la distinction entre les abus de confiance et les échecs nobles dans des causes valables. C'est une capacité qu'il faut renforcer au fil du temps, et non pendant de tels épisodes. Pour remplir véritablement leur rôle dans une société démocratique, les médias doivent critiquer non seulement les actions ou l'inaction du gouvernement, mais aussi les régimes de responsabilisation dans la mesure où ces régimes contrecarrent la réalisation des buts de la politique publique. Peter Warrian, dans son allocution au colloque *Partenariat aux fins d'intérêt public*, a souligné le contraste entre un commentaire dans les médias s'adressant aux gens d'affaires, qui tend à louer la prise de risques et l'innovation dans le secteur privé, et un commentaire en première page, qui manifeste peu d'intérêt pour l'encouragement de l'innovation sociale et de l'investissement de fonds publics dans un « capital de risque social ». C'est une conversation qu'il faut encourager afin de développer et d'utiliser le plein potentiel des intervenants sociaux. Deuxièmement, pendant ces épisodes, l'État doit résister à la tentation d'ajouter des dispositions qui auraient pu prévenir l'échec en question – ce sont des ajouts qui s'accumulent et qui ont des effets destructifs longtemps après que ces épisodes sont terminés.

Ces changements peuvent se produire seulement dans un débat et des délibérations publics dans les vastes réseaux où ils doivent être déclenchés. Etant donné l'ampleur et les « liens peu structurés » de ces réseaux, ceux-ci ont la capacité d'encourager une telle conversion publique. Si l'on doit mettre en œuvre un modèle de responsabilisation fondé davantage sur la confiance, il faudra faire appel à une utilisation nouvelle et créative de la technologie de



attendus sont précis et les domaines de rendement bien délimités.

### c. **Les réseaux** sont basés sur le respect mutuel

de valeurs communes. En théorie, les réseaux permettent de former des relations stables, fondées sur la confiance, qui réduisent les « coûts » de transaction et sont adaptables au fil du temps, et de surmonter la complexité de nombreuses questions de politique. Dans la

pratique, comme on l'a mentionné ci-dessus, le siège de la responsabilité peut être obscur. Les principaux moyens de responsabilisation sont basés sur la *réputation* : les relations étant continues, les participants peuvent soit renforcer ou saper leur future influence par la réputation de leur rendement. Si les réseaux ne sont pas fermés et ne se perpétuent pas par eux-mêmes, les postes d'influence doivent être contestables – autrement dit, ils doivent offrir au moins périodiquement la possibilité à de nouveaux participants de supplanter les participants en place.

Dans l'univers de la politique publique, il arrive rarement que les vraies relations soient régies uniquement par l'un de ces modèles dans leur forme la plus pure. Des réseaux se forment dans et entre les hiérarchies et les marchés; les signaux de marchés suscitent des réactions dans les hiérarchies des entreprises. Et, il existe deux formes de responsabilisation qui sous-tendent tous ces moyens et définissent le contexte dans lequel les autres fonctionnent. La première est la responsabilisation *juridique* : les « règles du jeu », qui établissent les obligations mutuelles, qu'il est possible de faire respecter avec l'institution des tribunaux. La deuxième, propre à l'univers de la politique publique dans les régimes démocratiques, est la responsabilisation *par élection* : l'exigence en

vertu de laquelle, indépendamment des autres moyens de responsabilisation entrant en jeu, les personnes détenant le pouvoir suprême dans les institutions du gouvernement sont exposées, par vote populaire, au renouvellement ou à la révocation de leur mandat. Dans le cadre d'une réflexion sur la politique publique, il faut alors penser à la *combinaison* appropriée de moyens dans des contextes particuliers. L'essor de la « gouvernance en réseau » implique que nous devons revoir l'équilibre des moyens de responsabilisation, tout en respectant les principes fondamentaux de la responsabilisation par élection et par voie juridique.

### *Pour aller de l'avant*

Compte tenue des caractéristiques profondément ancrées du processus politique, décrites précédemment, on ne peut pas surestimer les difficultés de l'élaboration d'une compréhension mûrie de l'éthique de la responsabilisation démocratique. Une telle compréhension exige un dialogue et des délibérations – entre les politiciens, entre et dans les organisations des secteurs gouvernemental, privé et communautaire, et dans les médias. Cet échange sur la politique est essentiel pour déclencher le changement nécessaire dans les incitatifs et la culture institutionnels. Comment devrions-nous procéder? Pour aller de l'avant, il faut mieux comprendre le modèle de gouvernance en réseau qui a compliqué l'exercice de la responsabilisation. Pouvons-nous travailler avec les réseaux pour élaborer un meilleur modèle de responsabilisation fondé davantage sur la confiance? En fait, les réseaux peuvent être des moyens puissants de changement politique, social et culturel. De nombreux

## Les moyens de responsabilisation dans les hiérarchies, sur les marchés et dans les réseaux

Dans le cadre de la recherche d'une approche plus efficace de la responsabilisation, à la lumière des considérations susmentionnées, il est utile de commencer par des caractéristiques de base de tous les régimes de responsabilisation. L'obligation de rendre des comptes entre en jeu quand un intervenant (l'« agent ») doit agir dans l'intérêt d'un autre (« l'agent principal »). Si l'agent principal doit tenir l'agent responsable, il faut répondre aux conditions suivantes :

a. **Détermination de l'objet et de l'étendue de la responsabilité** : les deux parties doivent savoir qui est responsable envers qui, quel est champ d'activité et quels sont les résultats.

b. **Attentes communes** : L'agent doit connaître, au moins de façon générale, les préférences de l'agent principal.

c. **Informations** : L'agent principal doit pouvoir surveiller la performance de l'agent.

d. **Sanction** : L'agent doit faire face aux conséquences positives ou négatives, selon la conformité ou la non-conformité de son rendement aux préférences de l'agent principal.

Pour répondre à ces conditions, il existe différents moyens qui varient selon le type de cadre de gouvernance. En général, on peut concevoir trois façons de régir les relations sociales<sup>7</sup> :

- a. **Les hiérarchies** régissent les relations avec des règles et des procédures fondées sur le pouvoir. En théorie, les règles et les descriptions de poste permettent de décrire clairement les objectifs et le rendement attendu, l'acheminement efficace des informations et la sanction efficace par la voie hiérarchique (les subalternes peuvent être récompensés ou punis – en dernier ressort par le renvoi – par leurs supérieurs). Dans la pratique, les hiérarchies peuvent devenir limitées par les règles, vastes et compliquées face aux domaines complexes des politiques. La nécessité de se conformer aux contraintes strictes des procédures mine les capacités des intervenants de l'État et de la société et entrave l'innovation.
- b. **Les marchés** comportent des relations entre de multiples intervenants indépendants qui échantillonnent des choses de valeur. Le principal moyen de responsabilisation est le contrat, dont chaque partie peut sortir pour faire autre chose, si elle est insatisfaite. En théorie, les marchés permettent de la souplesse, l'adaptation des contrats à des circonstances et à des attentes particulières et une sanction efficace, et le fait de sortir de son plein gré de la relation. Les informations sont échangées par des signaux, dont la plus pure expression est les signaux de prix. Dans la pratique, les marchés peuvent engendrer constamment des coûts élevés de « transaction » (informations et négociations) et être volatiles. Les formes de responsabilisation basées sur les marchés conviennent le mieux quand les extrants

<sup>7</sup> Les documents sur les relations internationales, où le phénomène est le plus manifeste, constituent d'excellentes sources de référence pour mieux comprendre la responsabilisation dans les modèles de gouvernance en réseau. L'un des meilleurs de ces documents est celui de Keohane et Nye (2001), dont plusieurs concepts de l'analyse qui suit ont été tirés.

## b. Les cycles de préoccupation politique et publique – le rôle des médias

Libres et florissants, les médias constituent un pilier des sociétés démocratiques en donnant à l'ensemble des citoyens des informations et divers points de vue sur les actions ou l'inaction du gouvernement, les processus politiques et les questions de politique publique en général. (On a largement débattu de la mesure dans laquelle les médias constituent véritablement un « quatrième pouvoir ». Toutefois, les circonstances mêmes permettant aux médias d'exercer ce rôle impliquent aussi qu'ils se trouvent eux-mêmes dans des marchés extrêmement concurrentiels avec leurs propres forces dynamiques de confrontation<sup>6</sup>). L'essor des médias électroniques augmente non seulement la diversité des points de vue, mais aussi la concurrence sur les marchés médiatiques. Ces circonstances ont accru le nombre de « places sur le marché » ou de possibilités de fournir des informations, mais elles forcent aussi les médias à réduire les coûts de production pour faire face à la concurrence, ce qui limite souvent la capacité des reporters d'analyser en profondeur des événements ou des domaines d'intérêt. Dans la pratique, il s'est créé une relation symbiotique où la mise en relief, dans les médias, de symptômes d'abus possibles du pouvoir gouvernemental déclenche des enquêtes officielles qui alimentent les comptes rendus et commentaires des médias

Dans un article classique, le spécialiste d'économie politique Anthony Downs (1972), a présenté ce qu'il appelle le cycle « problème-attention » dans la politique publique. Cet article est aussi pertinent aujourd'hui qu'il l'était il y a trentaine d'années. Selon lui, certains problèmes dans la société présentent trois caractéristiques essentielles – ils touchent une minorité de la population, naissent de mesures sociales en faveur d'intérêts hauts placés et provoquent périodiquement des événements dramatiques qui galvanisent l'attention du public. Ces problèmes sont de nature à suivre un cycle : la négligence initiale, la découverte intéressante, et l'enthousiasme que suscite la découverte des solutions à la suite d'un événement dramatique, la reconnaissance croissante des coûts (pas seulement monétaires) de la résolution du problème, la diminution de l'intérêt du public à la suite de l'ennui qu'inspire les comptes rendus des médias et l'abandon des commentaires par les médias, et une phase « postérieure au problème » où les mesures mises en place pendant les cycles initiaux continuent à avoir des effets (parfois inattendus). Downs traitait de questions environnementales, mais son analyse est autant applicable aux cycles de préoccupation à l'égard de la responsabilité dans les programmes de subventions et de contributions. Les divers « scandales » qui ont maintes fois enclenché ce cycle au fil du temps ont eu pour effet de produire une superposition d'exigences en matière de responsabilisation.

(Lippman, 1922).

<sup>6</sup> Dans sa présentation au colloque, Anthony Westell, a fait part de l'objection de Walter Lippman à ce point de vue : « La presse ne remplace les institutions. Elle est comme le rayon d'un projecteur de recherche qui se déplace sans arrêt, en faisant sortir de l'ombre un épisode, puis un autre. Les hommes ne peuvent pas s'occuper de ce qu'il y a à faire dans le monde en se guidant uniquement sur ce faisceau... Ce n'est que s'ils travaillent avec leur propre éclairage que la presse, quand elle braque son faisceau sur eux, fait apparaître une situation suffisamment intelligible pour mener à une décision de la population. »



L'établissement de limites trop nettes entre les responsables gouvernementales et politiques des ministres peut créer des problèmes semblables d'exclusion et de paralysie de la procédure; mais, des limites trop floues risquent de mettre en question l'intégrité des programmes. L'astuce consiste à maintenir cet équilibre changeant dans une zone tolérable permettant d'éviter, d'une part, la paralysie et, d'autre part, les erreurs et les abus scandaleux. Cela requiert au sein de l'État et de la société une attitude culturelle qui intègre la confiance et l'acceptation du risque.

## L'environnement politique

La mise en place d'une telle attitude culturelle et l'encouragement du changement culturel nécessaire sont compliqués considérablement par le climat de confrontation qu'établissent le jeu politique, les stratégies médiatiques et les cycles d'intérêt pour certaines questions, propres à l'opinion publique.

### a. *Le jeu politique électoral et parlementaire*

Dans les démocraties modernes, l'urne est l'instrument de responsabilisation par excellence et l'élément principal qui établit le cadre des débats politiques et du développement. À intervalles réguliers, les élections offrent à tout l'électorat d'une circonscription la possibilité de récompenser ou de punir les personnes qu'il a précédemment élues aux fonctions publiques et de se prononcer sur des solutions de rechange possibles. Cela établit un cycle, lié au choix du moment des élections, qui dirige le rythme et fixe l'horizon temporel

des responsables de l'élaboration des politiques. Cela crée aussi un climat de confrontation continu, les partis concurrents cherchant à se positionner dans ce contexte. Dans les démocraties parlementaires comme le Canada, le corps législatif est un des principaux cadres où se déroulent les luttes partisans entre les élections. Dans le modèle de Westminster, il revient à l'opposition parlementaire d'examiner soigneusement et de critiquer le rendement du gouvernement du jour. En particulier, ce rôle conduit généralement à un jeu parlementaire où l'opposition a tout à gagner à embarrasser le gouvernement en fonction en mettant l'accent sur ses faux-pas<sup>4</sup>. Une des règles importantes de ce jeu est la discipline du parti, qui offre peu de possibilités de double partisannerie. Dans les systèmes législatifs basés sur les circonscriptions comme celui du Canada, les membres du corps législatif jouent deux rôles : l'un à titre de membres du parti au pouvoir ou de parti de l'opposition, l'autre, à titre de défenseurs des électeurs de leurs circonscriptions. Dans ce dernier rôle, ils peuvent légitimement chercher à s'assurer que les avantages des programmes gouvernementaux sont complètement accessibles aux électeurs admissibles, à faciliter cet accès et à revendiquer le mérite des réussites dans ce domaine<sup>5</sup>. Il n'y a pas de démarcation nette entre l'exécution légitime de ce rôle et l'abus de pouvoir aux fins de favoritisme – bien qu'il existe clairement des cas extrêmes où les abus deviennent flagrants.

<sup>4</sup> Je suis reconnaissante à mon collègue Graham White d'avoir souligné l'importance de cet aspect de l'environnement politique au Canada, dans des commentaires sur une ébauche antérieure du présent document.

<sup>5</sup> Ce point a été exposé avec éloquence par l'un des participants du colloque *Partnering for Public Purpose*, M. Tim Reid, ancien député en Ontario.

de procédures normalisées si exigeantes que la conformité à ces procédures épuise les capacités de l'État et de la société au lieu de les renforcer. Pire encore, de tels systèmes de restraints par des règles risquent d'accabler les partenaires de l'État et de la société, de détruire les capacités et de ne pas réussir à atteindre les résultats recherchés. C'est un thème qui est revenu constamment dans les consultations effectuées par le Groupe d'experts indépendant<sup>2</sup>. Les participants du colloque *Partenariat aux fins d'intérêt public*, notamment Janice Stein et Peter Warrigan, ont attiré vigoureusement l'attention sur l'étrangement de l'innovation sociale qui a déclenché l'élaboration des régimes de responsabilisation au Canada.

#### b. La confiance à l'égard du gouvernement

**du jour :** Au cours des dernières décennies, la confiance des citoyens à l'égard du gouvernement a décliné dans les nations

industrielles avancées<sup>3</sup> – en partie à cause des raisons qui ont conduit à un plus grand intérêt pour les modèles de gouvernance en réseau parmi les responsables de l'élaboration des politiques. Si l'État perd progressivement sa capacité de donner suite aux programmes sociaux et si les nouveaux mécanismes de gouvernance n'ont pas encore mûri, il n'est pas surprenant que les citoyens doutent de la capacité des gouvernements de toutes les tendances politiques de répondre aux questions pressantes du jour. Dans un tel contexte, il est d'autant plus tentant pour les intervenants gouvernementaux de se tourner

vers des mécanismes consacrés par l'usage qui renforcent le soutien partisan avec des largesses gouvernementales sur une base circonscrite. Les programmes de subventions et de contributions sont un moyen évident. De façon plus subtile toutefois, les deux extrêmes (la confiance à l'égard du gouvernement et le soutien en faveur du parti dominant) peuvent être tissés presque inextricablement dans les programmes cherchant à rehausser le profil et la présence d'un ordre de gouvernement, d'un ministre ou d'un organisme gouvernemental donné dans une circonscription particulière – notamment si le Premier ministre, le ministre ou le représentant local en fonction est mis en évidence. Le cas qui sous-tend les préoccupations actuelles à l'égard des subventions et des contributions fédérales au Canada était encore plus problématique, car un programme visant ostensiblement à renforcer la présence fédérale au Québec à une époque où il y régnait un climat fortement séparatiste a été dénature dans certains cas pour servir à soutenir le parti libéral fédéral au pouvoir.

Ces tensions sont endémiques dans la politique publique d'une démocratie. Elles ne peuvent jamais être résolues définitivement. Le problème consiste à trouver un équilibre adéquat dans un contexte politique donné. Au fil de l'évolution du contexte, l'équilibre change. Mais, ce faisant, il crée des pressions qui le rééquilibrent. Des critères d'admissibilité et des procédures trop rigoureuses excluent certains intervenants et en paralysent d'autres; trop de souplesse et d'autonomie conduit à des erreurs et potentiellement à des abus.

<sup>2</sup> Voir, par exemple, les résultats des consultations en ligne présentées par Jan Donio, Ph. D., au colloque *Partnership for Public Purpose*.

<sup>3</sup> C'est un des principaux résultats du World Values Survey qui au fil du temps, suit l'opinion publique dans jusqu'à 70 nations sur un certain nombre d'aspects, dont les attitudes à l'égard du gouvernement. Voir, par exemple, Nevitte (1996).

## La tolérance des tensions dans la politique publique

La politique publique comporte généralement des compromis. Cela n'est pas plus vrai qu'à l'échelon global de la conception des cadres et des instruments de gouvernance. Il faut notamment tenir compte de deux tensions dans toutes les études sur l'utilisation et la conception des subventions et des contributions.

### a. *Le fait d'éviter les risques par opposition à*

*la souplesse d'action et au renforcement des capacités* : Les intervenants tenus de rendre des comptes de leurs actions cherchent naturellement à éviter les erreurs et à pouvoir se défendre contre le blâme quand des erreurs se produisent. Ce seul désir les conduit à définir et à circonscrire le plus possible la responsabilité et à éviter les résultats non prévus. Toutefois, ces personnes veulent aussi obtenir des résultats positifs et s'en attribuer le mérite. Ce désir les porte à croire à la nécessité de faire preuve de suffisamment de souplesse pour tirer parti des possibilités qui se présentent et, quand il se produit des résultats positifs, pour en revendiquer le mérite. Comme on l'a mentionné, les réseaux conviennent moins bien que les hiérarchies à la délimitation rigoureuse de la responsabilité et donc à la responsabilisation. Mais, ils conviennent potentiellement mieux à l'adaptation souple, si les mécanismes de gouvernance établissent les incitatifs appropriés.

Un compromis connexe met en jeu le fait d'éviter les risques et le renforcement des capacités. Les subventions et contributions du gouvernement devraient renforcer les capacités des intervenants de la société et ainsi le cadre global de gouvernance. Le désir d'éviter les risques peut cependant mener à l'imposition

appel au large éventail de savoir-faire, d'idées et de connaissances qui existe dans toute la société, dans le secteur privé et dans le secteur communautaire aussi appelé « secteur de l'économie sociale ». La revue *The Economist* a récemment appelé cela une « nouvelle grande idée » dans la politique publique, bien que sa souche contemporaine remonte au moins au « juste milieu » d'Harold Macmillan en 1938.

Ces nouveaux modèles vont à l'encontre des

concepts établis d'un gouvernement démocratique, car ils mettent l'accent sur la sanction finale des institutions démocratiques. Dans les réseaux, les hiérarchies de la responsabilisation peuvent être multiples, embrouillées et obscures. Les problèmes fondamentaux dans un modèle de gouvernance en réseau sont le siège de la responsabilité, pour assurer la responsabilisation, et l'acheminement des informations nécessaires pour rendre

comptables les agents responsables. Les réseaux diffusent la responsabilité et compliquent la circulation des informations. Les nouvelles façons de considérer la responsabilisation ont conduit à mettre davantage l'accent sur l'atteinte de résultats mesurables plutôt que sur la conformité à des procédures stipulées. Toutefois, ce changement d'orientation comporte de nouveaux défis :

comment préciser les résultats voulus de façon mesurable – en saisissant les dimensions essentielles, en évitant les mesures qui orienteront le comportement de manière inappropriée, en décourageant les tentatives consistant à « déjouer » la communication des résultats et en gardant la latitude nécessaire pour une évaluation qualitative? Ces considérations mènent aux éléments essentiels de la démocratie, comme

Melissa Williams l'a indiqué au colloque *Partnership for Public Purpose: How can accountability regimes advance – or frustrate – the democratic purposes of public policy?*



# Annexe 12 : Partenariat aux fins de l'intérêt public – de nouveaux modes de responsabilisation pour de nouveaux modes de gouvernance

Document préparé pour le colloque *Comment les gouvernements peuvent-ils réaliser les objectifs aux fins de l'intérêt public en soutenant financièrement les activités d'autres personnes?* tenu à la School of Public Policy and Governance de l'Université de Toronto, le 22 novembre 2006

Carolyn Tuohy, Ph. D.,

associée principale, School of Public Policy and Governance, Université de Toronto

Dans l'univers de la politique publique comme dans d'autres milieux, les tentatives en vue de répondre à un domaine défini de préoccupation peuvent rapidement mener à un ensemble de questions plus vastes et plus profondes. Le gouvernement du Canada chargé actuellement un groupe d'experts indépendant d'examiner un large éventail de subventions et de contributions – soutenant l'infrastructure, la recherche universitaire, les activités artistiques et culturelles et d'autres domaines – pour s'assurer que ces programmes respectent l'intérêt public, par leur nature et leur processus. Cette initiative découle des préoccupations en matière de « responsabilisation » nées d'un scandale entourant la mise en œuvre d'un programme particulier. Toutefois, elle soulève des questions fondamentales sur le rôle du gouvernement dans le contexte de l'évolution des idées sur les rapports entre l'État et la société civile.

## L'évolution du concept de la gouvernance

De plus en plus, les responsables de l'élaboration des politiques au Canada et dans d'autres pays

Un courant de pensée connexe met l'accent sur l'importance des cadres de gouvernance qui font l'appartenance d'un consensus. grand exercice du leadership – qui permet de utilisation des instruments de marché ou un plus parmi de nombreux autres – d'autres types de dans la hiérarchie est un type de gouvernance communs? L'exercice traditionnel de l'autorité dans une action collective pour l'atteinte de buts intervenants de l'État et de la société à s'engager peuvent-ils établir le cadre qui motive les fins en agissant seuls. Comment les gouvernements les gouvernements ne peuvent pas atteindre leurs négociation du contrat intergénérationnel –, le soutien de l'environnement et la nouvelle pour l'établissement des conditions de prospérité, domaines de compétence et même les nations – des questions qui transcendent les secteurs, les de contrôle<sup>1</sup>. Dans un contexte où la plupart des problèmes politiques soulèvent maintenant qu'en tant que hiérarchie de commandement et d'intervenants de l'État et de la société, plutôt du gouvernement s'exerce avec un réseau avancées en viennent à considérer que le rôle

<sup>1</sup> Parmi les nombreuses sources, se reporter en particulier aux documents de Rhodes (1996), de Keohane et Nye (2001), de Salamon (2002) et de Stein (2006).

## QUELQUES POINTS GÉNÉRAUX À EXAMINER

et améliorées. Par exemple, est-ce qu'un comité sénatorial pourrait assumer la responsabilité de l'examen des subventions et des contributions? Enfin, on fait remarquer que plus de subventions et contributions pourraient être envisagées sur une base contractuelle plus explicite, mais on craint aussi que cette solution présente les complexités caractérisant les mécanismes des marchés et des achats, qui doivent eux-mêmes faire l'objet d'examins.

Enfin, certains intervenants sur le Web donnent des exemples de pratiques d'autres administrations. Il appert que nous devons en apprendre davantage sur les pratiques de gestion et de surveillance des subventions et des contributions qu'utilisent d'autres gouvernements et tirer des leçons de leurs expériences.

au Budget des dépenses et aux travaux de la Chambre des communes et du Sénat, et à bien d'autres facteurs.

Les intervenants sur le Web reconnaissent généralement que les objectifs du groupe devraient être la réduction de la lourdeur administrative liée à la gestion des subventions et des contributions et que des façons pratiques d'obtenir des résultats et de rendre des comptes devraient être essentiels. On s'intéresse beaucoup à la question du leadership politique et des capacités de l'organisme central visant à stimuler et à garantir le remaniement des pratiques ministérielles, ce qui changera vraiment le cours des choses pour les bénéficiaires, les fonctionnaires et les représentants élus.

Les participants préconisent un leadership concerté, mais ils reconnaissent que modifier le système dans son ensemble exige un changement culturel dans la fonction publique; cela exige le déplacement de tout un « milieu » d'acteurs qui travaillent à divers niveaux et l'amélioration de la politique et d'autres régimes administratifs. L'amélioration de la gestion des subventions et des contributions à plus long terme touche nécessairement à la politique autochtone, à l'Accord avec le secteur bénévole, aux achats,

## SEMAINE 3 – PRÉPARATIFS EN VUE DE L'EXAMEN DU PUBLIC

Un régime modernisé de subventions et de contributions, tout en simplifiant l'approche en matière d'approbation et de surveillance et en l'adaptant aux organismes gouvernementaux et aux bénéficiaire, devrait aussi permettre d'accroître la transparence et la reddition de comptes concernant les fonds reçus du gouvernement fédéral. Et cette démarche prévoira systématiquement l'examen du Parlement et des médias. Quels types de renseignements devraient être communiqués à des groupes externes pour tenir le gouvernement et les bénéficiaires responsables? Y a-t-il de meilleurs moyens de fournir des renseignements généraux sur les programmes de subventions et de contributions pour situer l'interprétation des subventions et des contributions spéciales dans un contexte? Quel sera le rôle des organismes centraux pour veiller à ce que les ministères et les organismes fournissent les renseignements à temps? Devrait-on prévoir une période en particulier, dans le cadre de l'examen du Budget des dépenses, pour se pencher exclusivement sur la gestion des subventions et des contributions? Dans quelle mesure les bénéficiaires devraient-ils être chargés de fournir des renseignements en temps opportun sur les progrès qu'ils ont accomplis au moyen des fonds qu'ils ont reçus?

Les participants reconnaissent fermement que bien qu'un leadership et un engagement politiques à l'égard des subventions et des contributions soient souhaitables, il conviendrait également que le Groupe d'experts indépendant soit réaliste quant à l'intérêt des députés, des comités permanents, des médias et du public relativement à l'examen de l'information sur les subventions et les contributions, et à leur incitation à le faire.

Les parlementaires et les journalistes manifestent peu d'intérêt à l'égard des rapports sur le rendement et du Budget des dépenses, mais ils s'intéressent aux subventions et aux contributions qui suscitent au moins de la controverse.

Quelle que soit la mesure dans laquelle cette information est utilisée, les participants reconnaissent que la responsabilisation à l'égard de l'utilisation des fonds publics est un principe fondamental de la gouvernance démocratique. On suppose que les bénéficiaires de fonds publics doivent rendre compte de l'utilisation qu'ils en font en temps opportun, même si les exigences globales en matière de rapport peuvent varier en fonction de la taille, de la complexité, du secteur et des antécédents.

Une partie de la discussion porte sur la question de savoir si la communication de l'information doit être améliorée pour les subventions prises individuellement, ou à un niveau plus global. Les participants s'intéressent à l'idée d'afficher « deux pages » sur des subventions et des contributions en particulier sur les sites Web des ministères, mais ils sont d'avis que la meilleure façon d'évaluer les subventions et les contributions s'inscrit dans le contexte des objectifs de programme généraux et des dépenses gérées par les ministères, et ils laissent entendre que des améliorations pourraient être apportées à ce niveau-là. Ils font également remarquer que cette démarche pourrait permettre de mettre en vedette et de promouvoir les pratiques exemplaires.

Les participants examinent également le « milieu » au sens large des acteurs qui s'occupent des subventions et des contributions, et ils laissent entendre que le système des rapports et le régime de responsabilisation pourraient être remaniés



Parmi les questions qui ont été examinées, il y a les suivantes : Quelles idées précises avez-vous pour ce qui est du genre de leadership qui conviendrait au niveau des cadres et de l'organisme central ? Dans quelle mesure les calendriers et les rapports relatifs à cette initiative devraient-ils être audacieux ? Quelles leçons ont été tirées d'initiatives semblables à l'échelle de l'administration fédérale ? Quelles sont les possibilités d'aller de l'avant et d'apporter des améliorations importantes dans un secteur de la gestion publique aussi controversé ?

Les participants reconnaissent que même si le Groupe d'experts indépendant a mis l'accent sur l'amélioration de la gestion des subventions et des contributions, un leadership politique serait de mise pour assurer le succès. Les ministres tenteront néanmoins de mettre en œuvre rapidement des projets qui constituent des priorités, mais ils adopteraient par contre une démarche de contrôle si un projet devait présenter des difficultés. On laisse également entendre qu'un régime rationalisé pourrait intensifier les risques concernant les projets dans l'ensemble et les ministres doivent donc être prêts à y faire face. Par ailleurs, des rapports qui sont présentés à des étapes antérieures du processus et d'une nature plus transparente pourraient permettre de cerner les difficultés à des étapes initiales des cycles des projets.

En s'appuyant sur les échanges ayant eu lieu au cours de la première semaine, les participants ajoutent qu'il faudrait mettre en place un bureau central des subventions et des contributions doté d'un mandat ciblé et des capacités requises, qui élaborerait des lignes directrices et établirait des pratiques exemplaires. Ils souhaitent que le SCT soit doté de structures plus fortes, remplit une fonction de contestation, soit soutenu

par un régime de vérification renforcé et axe sa surveillance sur les mauvais joueurs. Les participants aux discussions souscrivent à l'idée qu'il est « important de ne pas perdre de vue les formalités administratives inutiles à éliminer et de présenter des rapports pratiques » et qu'une approche à facettes multiples serait utile pour assurer des améliorations à long terme, y compris une répartition claire des responsabilités, des pratiques exemplaires, des possibilités d'apprentissage et un système d'alerte précoce. Ils sont également d'avis que dans certains secteurs, des modèles « d'examen par les pairs » pourraient être des moyens productifs de surveiller les subventions et les contributions au lieu d'avoir recours à des exigences lourdes en matière de rapports et d'évaluation des risques.

Il y a néanmoins des tensions dans ce domaine. Même si des participants sont fermement d'avis que le gouvernement devrait aborder avec fermeté les lacunes du régime actuel des subventions et des contributions, ils reconnaissent également que l'amélioration de la gestion des subventions et des contributions exigerait des ajustements à l'échelle des ministères et des secteurs, ainsi que des changements à plus long terme dans les pratiques administratives, les systèmes et la culture. Ils ne recommandent donc pas de concevoir un système central trop élaboré pour mettre en œuvre les mesures de réforme, mais préfèrent des résultats concrets pour les bénéficiaires à un processus, la nomination d'un ministre responsable et l'appui ciblé de l'organisme central pour faire avancer le programme de réforme. Ils désirent enfin faire confiance aux sous-ministres et aux gestionnaires de programmes des ministères, qui veilleraient à ce que le travail soit fait.

Les participants s'entendent rapidement pour affirmer que ni l'un ni l'autre principe ne devraient orienter les décisions concernant les subventions et les contributions ou leur gestion. Dans certains cas, le gouvernement devrait fonctionner sans lien de dépendance, et dans d'autres cas, il devrait traiter avec des groupes d'une manière répétitive ou soutenue, et souvent accorder son appui au développement des organisations ou des collectivités. Toute décision à ce sujet dépendra du secteur et des objectifs précis du gouvernement. La diversité même des buts et des circonstances dans lesquels différents types de subventions et de contributions pourraient être accordées est perçue comme un problème en soi. Il s'agit d'un problème qui exigerait que des éclaircissements soient apportés et que les communications soient améliorées. Les participants discutent ensuite de la mesure dans laquelle une nouvelle terminologie pourrait être élaborée pour définir la diversité et l'utilité publique des subventions et des contributions.

On s'entend pour dire que l'établissement de rapports et la responsabilisation devraient être des caractéristiques essentielles de toutes les subventions et contributions octroyées, mais que la nature et la profondeur des rapports devraient dépendre de l'envergure et de la complexité des projets financés, ainsi que des antécédents des organisations bénéficiaires. Certains participants désiraient savoir s'il était possible d'élaborer un système de certification qui évaluerait les aptitudes des bénéficiaires et des ministères chargés du financement à gérer les subventions et des contributions, ce qui donnerait divers paliers de surveillance. On s'entend pour dire qu'il devrait exister des protocoles transparents concernant les rapports, y compris des exigences minimales.

## SEMAINE 2 – LEADERSHIP ET MISE EN ŒUVRE

On s'intéresse à des solutions raffinées pour améliorer la responsabilisation ainsi que l'établissement de rapports axés sur le rendement. On propose par exemple que les ministères affichent sur leurs sites Web un document de deux pages qui fait état des buts, des montants et des points de repère concernant les subventions et les contributions qui leur sont attribuées. Enfin, les participants se penchent sur diverses approches pour la conduite du projet de renouvellement de la gestion des subventions et des contributions. Voici quelques-unes des idées exprimées : créer un poste équivalant au poste de commissaire Compact (UK Compact (Commissioner) au Royaume-Uni; nommer un ministre fédéral responsable, éventuellement assisté d'un conseil consultatif; désigner des « champions » et créer un comité de SM/SMA pour assurer la liaison; et améliorer la capacité interne de l'organisme central à suivre de près le dossier des ministères et des bénéficiaires en matière de traitement des subventions et des contributions.

La transition vers un régime de subventions et de contributions plus productif, plus efficace et plus responsable nécessitera une démarche polyvalente pluriannuelle, y compris la participation de nombreux acteurs de l'ensemble de la fonction publique fédérale, et des contacts avec diverses collectivités bénéficiaires. Une telle démarche nécessiterait une combinaison de leadership par les gestionnaires supérieurs (c.-à-d., des sous-ministres agissant comme champions), des cadres de travail et une capacité de l'organisme central, des équipes ministérielles et organisationnelles, ainsi que divers projets pilotes et un financement de lancement.

# Annexe 11 : Compte rendu sommaire des discussions tenues sur le Web

(30 octobre au 17 novembre 2006)

Dans le cadre de son programme de consultations, le Groupe avait prévu des dialogues d'une

semaine sur le Web avec des universitaires en administration publique et d'autres experts, sur trois questions stratégiques. Trois « animateurs » avaient été invités à « lancer » chaque dialogue en affichant un commentaire, et les participants ont été invités à exprimer leurs points de vue et à discuter des commentaires affichés. Les sujets abordés et les animateurs étaient les suivants :

- **Semaine 1 – Examen des principes fondamentaux** (30 octobre au 3 novembre)  
*Animateurs* : Andrew Graham, Susan Phillips, Christian Rouillard
- **Semaine 2 – Leadership et mise en œuvre** (6 au 10 novembre)  
*Animateurs* : David Good, Ken Rasmussen, Harry Swain
- **Semaine 3 – Préparatifs en vue de l'examen du public** (14 au 17 novembre)  
*Animateurs* : Jonathan Malloy, John Langford, Graham White

Deux facilitateurs – Patrice Dutil et Evert Lindquist – ont suivi le déroulement des discussions et ont préparé un résumé de mi-semaine et un résumé final pour chaque dialogue. Les facilitateurs ont également encouragé les participants à approfondir les observations formulées et à aborder de nouvelles questions et de nouveaux enjeux. En tout, 23 universitaires spécialistes de l'administration publique, provenant de toutes les régions du pays, ont

## SEMAINE 1 – EXAMEN DES PRINCIPES FONDAMENTAUX

participé aux dialogues. Le présent rapport récapitulatif donne un aperçu des points essentiels que les dialogues ont permis de cerner. Des résumés plus détaillés de chaque dialogue figurent sur le site web du Groupe à l'adresse suivante [www.brp.gde.ca](http://www.brp.gde.ca).

Un nouveau régime de subventions et de contributions devrait-il reposer sur le principe fondamental d'une administration publique qui fonctionne « sans lien de dépendance » avec les bénéficiaires et encourage une démarche de répartition des fonds efficace mais concurrentielle? Ou un nouveau régime devrait-il avoir pour principe que de nombreux groupes externes recevront continuellement des subventions et des contributions et, par conséquent, être axé sur la façon de permettre un renouvellement des fonds et une bonne responsabilisation de manière efficace? Ces deux approches sont-elles contradictoires? Peut-on imaginer l'élaboration d'un régime de subventions et de contributions qui s'appuie sur ces deux principes et les applique de façon variable selon la nature des divers secteurs de programme? Quels sont les enseignements et les rapports qui devraient être produits par les groupes externes pour assurer une transparence et à une responsabilisation suffisantes?



(présenté à l'Annexe 12 du présent rapport).  
Le colloque a commencé par un débat sur ces questions et la présentation résultats des consultations du Groupe. Il a été divisé en deux séances, dont chacune a comporté des présentations sur les points de vue des universitaires, du gouvernement et des médias.

La séance du matin a inclus un examen et une critique des programmes actuels de subventions et de contributions et du choix du modèle de financement, relativement à d'autres moyens d'action possibles, pour atteindre ces objectifs. La séance de l'après-midi a porté sur la conception de programmes de subventions et de contributions dans des circonstances où ils sont appropriés.

La School of Public Policy and Governance a produit un rapport du colloque, qui est affiché sur le site Web du Groupe d'experts indépendant à l'adresse suivante : [www.brp-gde.ca](http://www.brp-gde.ca)

## Annexe 10 : Colloque sur le partenariat aux fins de l'intérêt public

### COMMENT LES GOUVERNEMENTS PEUVENT-ILS RÉALISER LES OBJECTIFS AUX FINS DE L'INTÉRÊT PUBLIC EN SOUTENANT FINANCIÈREMENT LES ACTIVITÉS D'AUTRES PERSONNES?

*School of Public Policy and Governance,  
Université de Toronto*

Le 22 novembre 2006

Afin de stimuler les délibérations impartiales et informées du Groupe d'experts indépendant, la School of Public Policy and Governance de l'Université de Toronto a organisé en novembre 2006 un colloque d'une journée, qui a rassemblé un groupe de commentateurs possédant une expérience et un savoir-faire pertinents dans la conception des politiques publiques. Le colloque a attiré plus de 100 participants, allant d'universitaires à des chercheurs, en passant par des responsables de l'élaboration des politiques publiques, des cadres supérieurs de la fonction publique fédérale et des représentants du secteur des entreprises.

Ces commentateurs ont traité de la façon dont le gouvernement peut le mieux concevoir et administrer les programmes de subventions, les contributions et d'autres formes de soutien financier pour les activités d'autres personnes aux fins de l'intérêt public. En particulier, ils ont examiné comment la conception et la mise en œuvre de tels programmes peuvent assurer :

- la clarté des objectifs;
- la reddition de comptes à l'égard des résultats;

- l'efficacité dans le choix et l'application des moyens d'action;
- l'équité de l'accès aux programmes de soutien;
- la facilité de la mise en œuvre;
- l'utilisation efficace du large éventail de savoir-faire, d'idées et des connaissances qui existe dans la société.

Optimiser la conception et la mise en œuvre des programmes selon ces principes n'est pas toujours une tâche de petite envergure. Les décideurs doivent pouvoir envisager un vaste choix de solutions de rechange et prendre certains risques dans leurs décisions, tout en respectant la nécessité de rendre des comptes sur la pertinence de leurs décisions. Ces décisions en matière de dépenses étant discrétionnaires et distinctes des dépenses prévues par les lois, les décideurs ont potentiellement une considérable latitude. En conséquence, les participants du colloque ont examiné la manière dont les mécanismes de surveillance et de responsabilisation peuvent tenir compte de la nécessité de liberté de choix et de prise de risques pour la prise de décisions et l'innovation lors de la mise en œuvre des programmes par les fonctionnaires. Le colloque a placé ces débats dans le contexte de plus vastes tendances, alors que les autorités jettent un nouveau regard sur les rôles et les capacités respectifs de leurs secteurs public, privé et communautaire dans l'atteinte des objectifs d'intérêt public.

Avant le colloque, les participants ont reçu un document d'information concernant ces questions

## Divers guides et outils pour le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats

(CGRR) et le Cadre de vérification axé sur les risques (CVAR) : La Politique sur les paiements de transfert exige l'élaboration et l'utilisation de CGRR et de CVAR. Ces guides indiquent de façon détaillée comment élaborer ces outils de gestion et de surveillance. Le Groupe a jugé qu'il était difficile d'accéder aux documents et aux outils multiples qu'il faut utiliser à cette fin. Il a aussi jugé ces guides inutilement compliqués. En tout, il y a quatre documents qui contiennent presque 90 pages d'instructions.

programmes et répartit ses ressources. Cette politique est en train d'être renouvelée.

## GUIDES ET OUTILS

Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada produit aussi des guides que l'on peut considérer, sous certains aspects, comme faisant partie de l'ensemble de règles, même si leur application n'est pas obligatoire. Ces guides donnent les conseils et les outils dont les fonctionnaires devraient tenir compte dans l'exercice de leurs fonctions. Les guides suivants sont les principaux guides utilisés dans la gestion des paiements de transfert :

### *Guide sur les subventions, contributions et*

### *autres paiements de transfert* : Ce guide de

127 pages présente les pratiques exemplaires et des exemples sur un éventail de questions sur la gestion des paiements de transfert. L'apport de changements considérables à la Politique sur les paiements de transfert exigerait une révision majeure de ce guide.

### *Guide de vérification des contributions fédérales Parties I et II* : La Politique sur les paiements

de transfert exige que les ministères s'assurent que les bénéficiaires se sont conformés aux modalités des accords de financement. Elle encourage la vérification des bénéficiaires quand celle-ci est jugée nécessaire. Les programmes de subventions et de contributions et les bénéficiaires doivent faire l'objet d'une vérification basée sur un Cadre de vérification axé sur les risques. Ce guide de 81 pages vise à améliorer la rentabilité de la vérification requise et à réduire au minimum ce qui est attendu des bénéficiaires des contributions fédérales. Il sert aussi à clarifier les rôles, les responsabilités et les relations des fonctionnaires des ministères fédéraux.



Les politiques suivantes sont d'autres politiques connexes qui influent le plus sur la gestion des paiements de transfert :

**Politique sur l'évaluation :** Cette politique est actuellement remaniée et le nouvel ensemble de politiques lancera quatre approches souples différentes de l'évaluation des programmes qui sont adaptées aux buts précis de l'évaluation :

- *Evaluation stratégique des politiques.* Ce type d'évaluation porte sur l'ensemble des principaux programmes fédéraux servant à informer le cabinet des initiatives de programmes à grande échelle.

- *Evaluation de l'incidence.* Ce type d'évaluation nécessite une évaluation approfondie de l'effet net des programmes, c'est-à-dire, examine les intrants, les activités, l'efficacité et les résultats.

- *Evaluation de l'optimisation des ressources.* Dans ce type d'évaluation, on met l'accent sur les normes de service et la satisfaction de la clientèle en utilisant un outil de mesure commun.
- *Evaluation de la mise en œuvre.* Ce type d'évaluation examine et évalue le fonctionnement d'un programme.

La Politique sur les paiements de transfert exige la réalisation d'une évaluation ou d'un examen semblable d'un programme de subventions et de contributions avant son renouvellement tous les cinq ans.

**Politique sur la vérification interne :** Cette politique qui a été approuvée récemment est en cours de mise en œuvre. Elle décrit les exigences pour les vérifications internes ministérielles, dont la vérification de la gestion ministérielle des programmes de subventions et de contributions. Elle ne traite pas cependant de la vérification des

bénéficiaires, dont les informations se trouvent essentiellement dans les guides portant sur la mise en œuvre de la Politique sur les paiements de transfert. Elle décrit aussi les rôles et responsabilités des vérificateurs internes des ministères. La fonction de vérification interne assure une fonction organisationnelle indépendante destinée à ajouter de la valeur à l'efficacité et à l'efficience globales du ministère et à les améliorer. Les vérifications internes doivent être effectuées par un groupe de

au Comité ministériel de vérification. Le Comité assurera une surveillance des administrateurs généraux, leur donnera des directives et des conseils et effectuera une surveillance des pratiques internes. Il fera rapport annuellement au sous-ministre et au contrôleur général du Canada.

**Politique sur les langues officielles pour les subventions et les contributions :** Cette politique requiert que les exigences relatives aux langues officielles soient prises en considérations dans la mise en œuvre des paiements de transfert dans collectivités de langue officielle en situation minoritaire. Les amendements récents à la Loi sur les langues officielles ont renforcé son application.

**Politique sur la structure de gestion, des ressources et des résultats (SGRR) :** La Politique sur la structure de gestion, des ressources et des résultats (SGRR) « soutient l'élaboration d'une approche commune de la collecte, la gestion et la publication, à l'échelle du gouvernement, des informations sur la performance financière et non financière ». Tous les ministères doivent avoir une SGRR approuvée par le Conseil du Trésor, qui établit les bases des rapports au Parlement sur les ressources, les activités et les résultats des programmes. La SGRR doit être à jour et tenir compte de la façon dont le ministère gère ses

- Une condition que devrait remplir le ministre à l'approbation du Conseil du Trésor, devraient être révisées au besoin et être soumises pour le renouvellement du programme serait d'effectuer une évaluation formelle du programme, qui serait soumise au Conseil du Trésor et qui suivrait le cadre établi dans le CGRR.
- La politique actuelle pose comme principe que l'aide des paiements de transfert doit être fournie seulement au niveau minimal pour favoriser l'atteinte des objectifs convenus et des résultats attendus.

### **Travaux récents se rapportant à l'amélioration de la politique actuelle, réalisés par le Bureau du contrôleur général (printemps 2006)**

Depuis octobre 2004, la Politique sur les paiements de transfert fait l'objet d'un examen dans le cadre du renouvellement de l'ensemble des politiques du Conseil du Trésor. Quand le Groupe d'experts indépendant a été constitué (juin 2006), le Bureau du contrôleur général avait déjà entrepris une étude et des consultations, et un certain nombre de changements proposés à apporter à la politique actuelle avait déjà été discutés et inclus dans une ébauche. Parmi ces changements figuraient les suivants :

- **Gestion horizontale.** L'ébauche de la politique reconnaît le besoin d'une plus grande collaboration et d'une plus grande harmonisation et de gestion horizontale à l'échelle du gouvernement fédéral.
- **Énonce plus clair des rôles et des responsabilités** des ministres, des administrateurs généraux et des autres

- **Approche segmentée des bénéficiaires.** L'ébauche des propositions prévoit une « directive » distincte pour chacune des catégories suivantes de bénéficiaires de paiements de transfert : les autres ordres de gouvernement, les institutions autochtones, les organisations internationales, le financement pour les fondations et les dotations (subventions conditionnelles). Les exigences administratives seraient différentes pour chaque catégorie.
- **Renforcement du contrôle.** Les ministères seraient tenus de faire preuve de capacités considérables de contrôle interne et de gestion des risques.

### **LES AUTRES POLITIQUES CONNEXES DU CONSEIL DU TRÉSOR**

Le Conseil du Trésor procède au renouvellement de l'ensemble de ses politiques. La Politique sur les paiements de transfert est une des nombreuses politiques qui constitue l'ensemble de règles actuel. Le Conseil du Trésor a fait part de son intention de rationaliser et de simplifier les politiques en vigueur en passant de quelque 180 politiques à moins de 45 en 2007 (consulter le site Web de l'Initiative du renouvellement des politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor à [www.tbs-sct.gc.ca/ptp-pep](http://www.tbs-sct.gc.ca/ptp-pep)).

## Annexe 9 : Politiques du Conseil du Trésor relatives aux paiements de transfert

### QUELLES SONT LES POLITIQUES DU CONSEIL DU TRÉSOR?

Les politiques du Conseil du Trésor établissent les paramètres qui régissent les activités des fonctionnaires et appuient la conformité à la législation comme la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Elles contribuent aussi à uniformiser les processus et à prendre des décisions dans la mise en œuvre des programmes. Bien qu'elles soient généralement techniques de nature, elles devraient être faciles à comprendre pour tout le monde, dont les personnes qui ne sont pas fonctionnaires (par exemple, les bénéficiaires des paiements de transfert) afin d'appuyer la gestion uniforme et transparente au gouvernement fédéral, dont la gestion des risques.

### QUEL EST LE BUT DE LA POLITIQUE SUR LES PAIEMENTS DE TRANSFERT?

La Politique sur les paiements de transfert (PPT) fournit le cadre obligatoire et les exigences en matière de la gestion des paiements de transfert à l'échelle du gouvernement.

Cette politique a pour objectif global d'assurer que les paiements de transfert sont gérés de manière efficace, tout en répondant aux besoins des bénéficiaires et des intervenants, en gérant efficacement les risques et en respectant les objectifs des politiques gouvernementales qui sous-tendent les programmes des subventions et des contributions. Elle porte sur le cycle complet de la gestion des paiements de transfert, dont la conception des programmes, la gestion et la mise en œuvre des programmes, la mesure du

rendement, la surveillance, et la production des rapports.

### Caractéristiques principales de la Politique sur les paiements de transfert actuellement en vigueur (juin 2000)

Entrée en vigueur en juin 2000, la Politique sur les paiements de transfert actuelle a apporté les changements considérables suivant qui font partie de l'administration des programmes de subventions et de contributions depuis plus de cinq ans :

- Il fallait clairement pour chaque programme un *Cadre de vérification axé sur les risques* (CVAR) qui décrirait la façon dont le ministre surveillerait l'utilisation des fonds et assurerait l'atteinte des résultats. Cette exigence faisait suite à l'importance croissante attachée à la responsabilité ministérielle des pratiques administratives, financières et de gestion saines pour les programmes de paiements de transfert.
- Il fallait aussi un *Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats* (CGRR). Les ministères demandant l'approbation de programmes de subventions et de contributions sont tenus de fournir les descriptions du programme, de sa gestion et des résultats prévus et de définir le lien logique qui existe entre le programme et le résultat prévu des politiques. Le CGRR établit les conditions requises pour l'évaluation du programme et la façon dont le rendement devrait être mesuré.
- Au plus tard tous les cinq ans, chaque paiement de transfert devrait être renouvelé, c'est-à-dire que les modalités du programme



CHANGEMENTS AUX POLITIQUES

*Rationalisation et harmonisation  
des mécanismes de transfert des fonds*

36. L'utilisation exclusive des subventions aux fins pour lesquelles elles ont été conçues, c'est-à-dire en tant que « cadeaux de la Couronne » non grevés (et non vérifiables), pourrait répondre aux attentes actuelles concernant l'imputabilité et la transparence envers le public.
37. L'élimination des sous-catégories restantes de subventions et de contributions (subvention conditionnelle, contribution à une organisation internationale, contribution, contribution remboursable) au profit d'un mécanisme de contribution unique et adaptable — dans le cadre duquel les éléments de programmes seraient énoncés dans les modalités du programme et on aurait recours à une conception de programmes sensée fondée sur une véritable évaluation du continuum des risques — pourrait simplifier les pratiques de financement et promouvoir une imputabilité et une transparence accrues.
38. La clarification des distinctions politiques, opérationnelles et juridiques entre les paiements de transfert et les contrats et l'ajout d'indications concernant l'utilisation des paiements de transfert par opposition aux contrats, pourrait simplifier les pratiques de financement et garantir une imputabilité et une transparence accrues.
39. La modification des pratiques contractuelles dans le but d'aider les organismes communautaires sans but lucratif à obtenir des contrats du gouvernement, pourrait donner à ceux-ci et aux collectivités davantage d'occasions de diversifier leur base de revenu.

*La promotion de l'horizontalité*

40. L'inclusion dans la PPT de dispositions de vérification obligatoires et harmonisées pouvant être mises en application à l'échelle du gouvernement fédéral, et la mise sur pied des mécanismes d'échange d'informations nécessaires à la satisfaction de cette exigence pourrait permettre au SCT de renforcer la cohérence des vérifications dans tout le gouvernement et de réduire le double fardeau qui accable les ministères et les bénéficiaires.
41. Le renforcement des fondements horizontaux exposés dans le présent rapport — par exemple, mécanisme de financement plus rationalisé, modalités souples adaptées à chaque grande catégorie, centre d'excellence et Ombudsman, vérifications harmonisées, etc. — afin d'élaborer des cadres, des politiques et des mécanismes visant la mise en œuvre de véritables pratiques de financement horizontales (y compris toutes les modifications législatives nécessaires pour clarifier les concepts liés à la responsabilité ministérielle) pourrait permettre au SCT de favoriser l'adoption d'une approche plus holistique, adaptée et coordonnée en matière d'investissements communautaires.

*Source*

Rapport final du Groupe de travail sur les investissements communautaire.  
<http://www.rhdsc.gc.ca/fr/pip/ds/GroupeDeTravail/rapport.shtml>

31. La clarification avec le Bureau du commissaire à la protection de la vie privée des problèmes de confidentialité liés à l'échange de renseignements sur les bénéficiaires entre les ministères, devrait assurer l'accessibilité dans tout le gouvernement de l'information

30. L'établissement d'un système commun et pangouvernemental de gestion des investissements pour tous les programmes de paiements de transfert devrait fournir au gouvernement du Canada un tableau plus cohérent de ses pratiques d'investissement et favoriser l'adoption de meilleures méthodes horizontales d'élaboration de programmes en assurant une interopérabilité active en matière de TI.

## ***Amélioration de la gestion de l'information, de la reddition de comptes et de l'imputabilité***

29. L'organisation, par le gouvernement du Canada, d'une table ronde pancanadienne et annuelle — qui regrouperait des représentants du gouvernement et du secteur et s'intéresserait aux problèmes touchant le secteur sans but lucratif et communautaire — devrait favoriser l'échange de connaissances et d'information sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas.

28. La communication aux Canadiens, par le truchement de Statistique Canada, de rapports réguliers sur l'état et la nature du secteur communautaire sans but lucratif devrait leur permettre de mieux connaître et comprendre son rôle et son importance.

les griefs qui ne peuvent être réglés dans le cadre du processus de financement normal devrait améliorer la reddition de comptes et la transparence, fournir des occasions d'apprentissage et renforcer les pratiques de financement.

35. L'élaboration d'une stratégie de communication proactive et efficace permettant de communiquer au public et aux bénéficiaires de financement des politiques fédérales de gestion financière devrait aider à la compréhension des exigences gouvernementales et favoriser un renforcement de la transparence et de l'imputabilité.

34. L'utilisation du portail commun proposé pour informer le public et les bénéficiaires du financement des pratiques de gestion financière du gouvernement du Canada devrait simplifier le processus de demande et renforcer la conformité avec les normes en matière de rapports.

33. L'utilisation d'un portail pour normaliser les processus de demande dans tous les programmes de paiements de transfert devrait réduire le fardeau administratif pour les demandeurs et les ministères.

32. L'établissement d'un portail commun « à guichet unique » portant sur tous les programmes de subventions et de contributions du gouvernement du Canada — y compris a) les possibilités et le processus de demande; b) les critères des programmes; c) les évaluations; et d) les antécédents en matière de financement — devrait améliorer la souplesse des programmes de financement gouvernementaux et renforcer l'accès à l'information dans le cadre de ces programmes.

## ***Amélioration de l'accès à l'information sur les subventions et les contributions***

pertinente sur les investissements en vue de promouvoir l'adoption d'approches horizontales.

MODIFICATION DE  
L'INFRASTRUCTURE

*Amélioration de la conception  
et de l'exécution des programmes  
de financement*

21. La mise sur pied, à l'échelle du gouvernement, d'un centre d'excellence en matière de pratiques de financement — qui a) élargirait la base de connaissances portant sur les pratiques de financement; b) faciliterait une conception de programmes efficace pour les programmes de paiements de transfert; et c) favoriserait l'adoption de pratiques d'évaluation fondées sur les résultats — devrait renforcer la capacité des ministères d'améliorer leurs méthodes de conception et de mise en œuvre des programmes de financement et d'acquérir des connaissances à ce sujet.
22. L'établissement d'un conseil consultatif pour le centre d'excellence regroupant divers responsables fédéraux du financement, des bailleurs de fonds du secteur privé et des gouvernements provinciaux ainsi que des bénéficiaires du financement provenant du secteur communautaire sans but lucratif devrait fournir un éventail de compétences pouvant soutenir la mission du centre.

*Formation*

23. L'élaboration d'une série de programmes de formation pangouvernementaux portant sur la PPT et les pratiques de financement connexes devrait permettre au SCT et à l'École de la fonction publique du Canada d'aider les ministères à maintenir le niveau de compétence des employés responsables du programme, compte tenu du roulement fréquent du personnel.

*Amélioration continue des relations  
avec le secteur communautaire sans  
but lucratif*

24. Le fait de concevoir ces programmes de façon à ce qu'ils visent tous les fonctionnaires concernés — y compris, mais non exclusivement, les agents de programme, les contrôleurs, le personnel de la vérification et de l'évaluation et les cadres supérieurs responsables de l'administration des programmes de paiements de transfert — devrait améliorer la compréhension et la capacité de mettre en pratique de saines méthodes de conception des programmes de financement à tous les niveaux au sein des ministères.
25. Le fait d'offrir ces programmes de façon continue, dans la région de la capitale nationale et dans tout le Canada, et de les mettre à jour constamment à mesure que les politiques ou les pratiques évoluent devrait permettre l'élaboration d'approches plus cohérentes et responsables en ce qui touche les programmes de financement.
26. La mise sur pied de programmes de formation « internes » continus au sein du SCT et des ministères responsables dans le but de garantir que tous les employés concernés, des échelons inférieurs jusqu'au niveau de la direction, connaissent bien les politiques et les pratiques ministérielles, et surtout les approches axées sur les clients, devrait améliorer la capacité de concevoir et de mettre en œuvre de bons programmes de financement.
27. La création, à l'échelle du gouvernement, d'un poste d'Ombudsman chargé de surveiller les problèmes d'équité relatifs à la gestion des subventions et des contributions et d'arbitrer



**Gestion des frais administratifs internes**

13. La négociation d'approbations de programmes visant l'utilisation des fonds non dépensés au profit d'activités favorisant les objectifs du programme — suivant l'exécution satisfaisante de l'entente — permettrait d'encourager l'efficacité et faire un usage plus judicieux des sommes engagées pour améliorer les services.

14. L'établissement de méthodes visant à mesurer les ratios coûts/dépenses internes permettrait de simplifier les pratiques administratives des ministères et d'accroître la transparence gouvernementale en ce qui touche la surveillance des coûts des opérations.

**Prise de décisions décentralisée**

15. Le fait d'accepter de déléguer les pouvoirs décisionnels en matière de financement au niveau décisionnel le plus bas possible, y compris aux régions s'il y a lieu, en tant que pratique de gestion courante, favoriserait l'établissement de liens plus solides à l'échelle locale et accélérerait le processus d'approbation.

**Maintien des relations**

16. L'établissement d'ententes de financement pluriannuelles avec les bénéficiaires (sauf si des motifs clairs et étayés par des documents justifient le contraire) — assujetties aux crédits annuels accordés par le Parlement — assurerait la stabilité du secteur et réduirait les coûts de transaction assumés par le gouvernement du Canada.

17. La mise de côté d'une portion des crédits annuels destinés à leurs programmes de transfert pour faire face aux situations particulières qui se présentent chaque année,

**Engagement**

18. L'établissement de politiques de transition pour les programmes de paiements de transfert en cas d'annulation du financement — qui incluraient des dispositions portant sur a) la mise à pied d'employés (y compris les modalités des conventions collectives); b) le transfert des connaissances vers d'autres organismes; et c) le maintien des services à la clientèle — permettrait de reconnaître les coûts engagés par les collectivités en cas de changements du financement gouvernemental et de protéger le service à la clientèle.

19. L'établissement, dans les ministères et les organismes disposant d'importants programmes de paiements de transfert, d'un processus visant à obtenir le point de vue des intervenants internes et externes concernant l'ensemble du cycle de vie de leurs programmes de financement — y compris en ce qui touche a) l'élaboration de politiques; b) la conception des programmes; c) les pratiques de mise en oeuvre; et d) la vérification et l'évaluation — permettrait d'améliorer les méthodes de conception et de mise en oeuvre des programmes.

20. Le renouvellement des stratégies de mise en oeuvre de l'Accord et des Codes dans tous les ministères disposant de politiques ou de programmes importants de paiements de transfert liés au secteur communautaire sans but lucratif permettrait d'améliorer la conception des programmes et de tenir compte de l'importance des relations entre le gouvernement et le secteur.

Vérification et evaluation

- 6. La détermination des responsabilités et des rôles redditionnels relatifs à la fonction de vérification des bénéficiaires externes au sein des ministères du gouvernement du Canada permettrait de reconnaître l'importance de cette fonction, de préciser les processus, de réduire le fardeau et d'améliorer la transparence tant au sein des ministères que chez les bénéficiaires.
- 7. La modification des pratiques opérationnelles pour montrer que les vérifications indépendantes des états financiers annuels de l'organisation constituent un outil important et utile — qui 1) devrait être utilisé par les responsables pour évaluer la capacité financière d'un demandeur avant de lui allouer des fonds; 2) devrait être inclus dans le processus d'évaluation des rapports financiers du projet, ce qui limiterait le besoin de recourir aux vérifications de la conformité; et 3) devrait être financé dans le cadre d'ententes de financement — permettrait de réduire les tâches d'évaluation qui incombent aux ministères et aux bénéficiaires.
- 8. L'exécution de vérifications de conformité courantes et aléatoires portant sur un pourcentage minimum déterminé d'organismes bénéficiaires — qui favoriserait la détermination des responsabilités redditionnelles de base concernant les mesures de contrôle des programmes et réduirait le besoin de vérifier des bénéficiaires autres que ceux qui présentent un risque élevé — permettrait à la fois de réduire le fardeau administratif pour les ministères et les organismes et de concentrer les ressources sur les transactions à risque plus élevé.

Réduction du fardeau administratif

- 9. La modification des pratiques opérationnelles pour montrer que les évaluations de programmes constituent une fonction ministérielle — qui devrait être financée à même les budgets et les comptes du programme pour couvrir les coûts de la participation du bénéficiaire — pourrait clarifier la fonction d'évaluation et améliorer l'apprentissage ministériel et la conception de programmes.
- 10. La modification des procédures d'élaboration des politiques, la conception des programmes et les pratiques d'évaluation pour garantir que les évaluations mesurent les résultats du programme plutôt que les activités spécifiques prévues dans l'entente, pourrait assurer que les ministères mesurent l'efficacité des investissements visant l'obtention de résultats sur le plan social.
- 11. L'établissement de taux fixes pour les frais administratifs généraux liés à l'ensemble de l'organisme ou propres à un projet — fondés sur les antécédents de chaque programme et sur le concept du recouvrement intégral des coûts — permettrait d'éliminer le besoin, pour les bénéficiaires, de présenter un grand nombre de reçus.
- 12. La réduction du nombre de catégories de coûts dans les ententes de financement et l'autorisation donnée aux bénéficiaires de transférer un taux fixe entre les catégories de coûts — sans devoir se justifier ni obtenir une approbation ministérielle au préalable — permettrait de réduire la microgestion et le fardeau administratif tout en accroissant la souplesse des organismes.

# Annexe 8 : Recommandations du Groupe de travail sur les investissements communautaires

Selon le rapport d'octobre 2006, intitulé *Pour renforcer la cohérence des pratiques de financement communautaire du gouvernement du Canada*

Au début de 2005, le gouvernement fédéral a créé le Groupe de travail sur les investissements communautaires, au sein de Ressources humaines et Développement social Canada (autrefois Développement social Canada), pour examiner les politiques et les pratiques fédérales se rattachant à l'utilisation des paiements de transfert et au financement des initiatives horizontales à l'appui des investissements communautaires. Le Groupe de travail terminera ses travaux en 2007.

Le premier rapport du Groupe de travail, qui porte sur les pratiques et les mécanismes de financement existants, a été publié en novembre 2006. La présente annexe consiste en un résumé des recommandations formulées dans ce rapport.

## CHANGEMENTS ADMINISTRATIFS

### Modalités

1. L'établissement de modalités cadre (ou générales) pour aider les programmes de financement poursuivant des objectifs semblables à renforcer la cohérence de leurs pratiques de conception permettrait de simplifier les programmes et d'améliorer les investissements fondés sur les résultats.
2. L'intégration de dispositions à toutes les modalités — dans le but de faciliter a) l'expérimentation; b) la collaboration entre les programmes, les ministères et les administrations; c) des initiatives particulières

### Évaluation des risques

3. Le regroupement des CVAR et des CGRR dans un document unique permettrait aux ministères et aux agences de simplifier leurs processus et d'examiner les stratégies de gestion des risques en relation avec la production de résultats.
4. La production des CVAR et des CGRR « à l'interne » au moyen d'un processus consultatif mettant à contribution des intervenants internes et externes aiderait les ministères à mieux comprendre les facteurs de risque, les stratégies d'atténuation et les résultats visés.
5. En fondant la conception, la mise en œuvre et la surveillance des programmes sur un principe de continuum des risques incluant des considérations propres à chaque entente, les ministères pourraient concentrer leurs ressources sur les transactions qui présentent les risques les plus élevés et, par le fait même, réduire le fardeau administratif imposé aux ministères et aux organismes qui fonctionnent bien.



## Rapports sur les programmes destinés aux Autochtones

- Bureau du vérificateur général du Canada.  
La gestion des programmes destinés aux Premières  
nations : Rapport Le Point 2006, Rapport de la  
vérificatrice générale 2006.  
<http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20060505cf.html>
- Rapport sommaire, Technical Session on Improving  
Federal Horizontal Management (on Aboriginal  
Programming), septembre 2005.

## Rapports internationaux

- New Philanthropy Capital (Martin Brookes et  
John Coppins). A Surer Funding Framework for  
Improved Public Service, 2004.  
[http://www.philanthropycapital.org/html/surer\\_funding.php](http://www.philanthropycapital.org/html/surer_funding.php)
- CBI. A Fair Field and No Favours: Comparative  
Neutrality in UK Public Services Markets,  
janvier 2006.  
<http://www.iso.co.uk/cbi/bookstore.asp?FO=1153079&Action=SearchResults>
- Timothy J. Colan. Grants Management  
in the 21<sup>st</sup> Century: Three Innovative Policy  
Responses (IBM Center for the Business  
of Government, 2005).

## Annexe 7 : Études récentes sur les subventions et les contributions

### Rapports conjoints

- Le secteur bénévole et le gouvernement du Canada, rapports entrepris dans le cadre de l'Initiative sur le secteur bénévole (ISB), dont :
  - l'Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire, décembre 2001;
  - le Code de bonnes pratiques de financement, octobre 2002.
  - le Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques, octobre 2002.

<http://www.vsi-isbc.ca/fr/policy/reports.cfm>

### Rapports de membres du Parlement

- Chambre des communes, Canada. Examen des nouvelles directives régissant les ententes de contribution pour certains programmes offerts au nom de Ressources humaines et Développement permanent du développement des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées, mai 2005.
- <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=8982&Lang=1&SourceId=128886>

### Rapports génériques de la vérificatrice générale

- Bureau du vérificateur général du Canada. *La gestion des subventions et des contributions*, Rapport de la vérificatrice générale, 2006.
- <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20060506cf.html>

### Rapports ministériels

- Conseil canadien de développement social. *Le financement, ça compte... pour notre communauté : Défis et possibilités d'innovations en matière de financement dans le secteur bénévole et à but non lucratif au Canada*, Rapport final, phase 11, juin 2005. Pour consulter le rapport initial complet, se reporter à : Conseil canadien de développement social, *Le financement, ça compte : l'impact du nouveau régime de financement au Canada sur les organismes bénévoles et communautaires à but non lucratif*, 2003. <http://www.vsi-isbc.ca/fr/funding/fundingmatters/cont.cfm>
  - Conseil canadien de développement social. *Getting It Right in Communities: Pan-Canadian Funding Practice: Challenges and Opportunities for the Government of Canada*, ébauche de document de travail, le 20 mai 2006.
- <http://www.ccsd.ca>
- Ressources humaines et Développement social Canada. « Pour renforcer la cohérence des pratiques de financement communautaire du gouvernement du Canada », Rapport du Groupe de travail sur les investissements communautaires, octobre 2006.
  - Gouvernement du Canada. *Overcoming Barriers to Science and Technology Collaboration*, mars 2006.

- Soient réellement séparées au sein des ministères et que le Secrétaire du Conseil du Trésor supervise ces politiques et les fasse respecter;
- Que le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada modifie les politiques appropriées en incluant une interdiction de verser des subventions ou des contributions en l'absence de la documentation exigée.

Sources

*Examen des nouvelles directives régissant les ententes de contribution pour certains programmes offerts au nom de Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, et du développement social et de la condition des personnes handicapées, 2005*

9<sup>e</sup> Rapport – Chapitre 3, Le Programme de commandes, Chapitre 4, Les Activités de publicité, et Chapitre 5, la Gestion de la recherche sur l'opinion publique, du Rapport de novembre 2003 de la vérificatrice générale du Canada

- Faible valeur (c'est-à-dire inférieure à 500 000 dollars);
- Utiliser des accords pluriannuels (accords de financement de trois ans), sous réserve d'une bonne performance continue du bénéficiaire;
- Veiller à ce que les fonctionnaires fédéraux aient le soutien approprié pour fournir un service stable, uniforme et de haute qualité aux tiers commanditaires de projets – la formation, la dotation en personnel et les bonnes compétences sont en place.

Dans ses commentaires sur le Programme des commandes, le Comité permanent de la Chambre des communes sur les comptes publics a émis plusieurs recommandations sur la gestion des subventions et des contributions. Les suivantes sont particulièrement à propos :

- Que tous les programmes et activités nécessitant des subventions et des contributions soient soumis à un calendrier régulier de vérifications internes par les ministères et que la responsabilité générale en ce qui a trait à la fonction de vérification interne (dont l'établissement de la politique à suivre) soit confiée au contrôleur général;
- Que le gouvernement continue à rétablir les fonctions de vérification interne en faisant en sorte que les ressources humaines, financières et d'infrastructure (technologiques) soient fournies pour assurer l'exécution adéquate des fonctions de vérification;
- Que l'on assure des suivis transparents obligatoires des résultats des vérifications internes dans l'année qui suit;
- Que les politiques du Conseil du Trésor du Canada en matière de passation des contrats assurent que les fonctions d'attribution et de gestion des contrats (accords de contribution)



## Annexe 6 : Points essentiels des commentaires des députés

Au cours des dernières années, des comités parlementaires ont examiné des aspects de l'administration des programmes de subventions et de contributions du gouvernement fédéral. En 2005, le Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées s'est livré à un examen des programmes administrés par le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences (RHDDC). Le comité a conclu que :

- RHDDC n'est pas parvenu à s'engager dans une consultation fructueuse auprès des intervenants concernés sur l'élaboration et la mise en œuvre de ses programmes et directives qui s'appliquent à eux;
- La stratégie de mise en œuvre de nouvelles mesures ne comportait pas de considérations adéquates pour la transition;

● L'approche adoptée par RHDDC allait à l'encontre de l'Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et du Code de bonnes pratiques de financement, dont le gouvernement fédéral a été partie récemment.

Même si les recommandations du Comité s'adressaient à RHDDC, elles ont une application plus générale. Le Comité a demandé que l'on revienne à « l'équité dans la sélection et la surveillance des projets », que l'on offre « un meilleur équilibre entre la responsabilisation financière et la responsabilité à l'égard des résultats » et que l'on réduise « le fardeau administratif qui pèse lourdement sur de nombreux fournisseurs de programmes ».

- Les recommandations demandaient aussi au gouvernement fédéral de faire ce qui suit :
  - Améliorer l'accessibilité aux informations sur les programmes et projets financés et la transparence du processus de demande (dont les critères de classement et les décisions de non-approbation du financement);
  - Se conformer au Code de bonnes pratiques de financement et au Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques;
  - Elaborer des processus de demande conviviaux normalisés qui facilitent et rationalisent la surveillance et la production des rapports;
  - Renforcer les capacités, notamment dans les petites organisations et communautés afin qu'elles assurent une meilleure prestation des programmes, c'est-à-dire formation et financement;
  - Faire en sorte que les intervenants soient réellement consultés pour l'ébauche des politiques et des programmes, particulièrement en ce qui concerne la conception et les résultats cibles, les mesures de responsabilisation axées sur les résultats et les cadres d'évaluation;
  - Établir en consultation avec les intervenants les normes de service (les objectifs de « rapidité d'exécution ») confirmant quand et comment les demandes seront traitées;
  - Soumettre une organisation bénéficiaire à une seule vérification par année (exigence relative à une vérification unique);
  - Adopter des approches axées sur les risques pour la surveillance et la vérification des accords de contribution, en particulier pour les accords de

## Sources

Bureau du vérificateur général du Canada,  
*La gestion des subventions et des contributions votées*,  
 Rapport de la vérificatrice générale, 2006

Bureau du vérificateur général du Canada,  
*La gestion des programmes destinés aux Premières  
 nations : Rapport Le Point 2006*, Rapport de la  
 vérificatrice générale, 2006

surveillance des pratiques de gestion des ministères  
 et faciliter le partage des meilleures pratiques dans  
 le domaine de la gestion des subventions et des  
 contributions par l'entremise d'un groupe de  
 travail interministériel.

L'amélioration de la gestion des programmes  
 de subventions et de contributions destinés aux  
 Autochtones et visant à s'attaquer aux problèmes  
 des Premières nations du Canada n'a pas progressé  
 de façon satisfaisante. En particulier, Affaires  
 indiennes et du Nord Canada doit mettre en  
 oeuvre un système automatisé de gestion des  
 subventions et des contributions, s'attaquer  
 systématiquement aux procédures d'admissibilité et  
 d'évaluation des risques du bénéficiaire, améliorer  
 les délais des décisions sur le financement et  
 offrir davantage de possibilités de formation à  
 son personnel.

La gestion réussie des programmes pour les  
 Premières nations requiert un intérêt soutenu  
 porté à la gestion, à la coordination des  
 programmes gouvernementaux, à une consultation  
 fructueuse auprès des Premières nations, au  
 renforcement des capacités des Premières nations,  
 à la création d'institutions des Premières nations,  
 à un fondement législatif approprié pour les  
 programmes et à un examen des rôles  
 incompatibles d'Affaires indiennes et du Nord  
 Canada.

Dans sa consultation auprès du Groupe d'experts  
 indépendant, la vérificatrice générale du Canada  
 a suggéré que le Groupe se concentre sur une  
 orientation claire avec des produits livrables et  
 un calendrier d'exécution raisonnable, et sur les  
 ressources nécessaires à la mise en oeuvre.

## Annexe 5 : Résumé de commentaires récents de la vérificatrice générale du Canada

- Les exigences relatives à la surveillance et à la présentation de rapports se chevauchent souvent. Le gouvernement devrait coordonner et mettre un œuvre un seul processus de vérification pour les bénéficiaires, semblable au processus de vérification unique instauré aux États-Unis;
- Les retards dans les décisions et les approbations du financement donnent peu de temps aux ministères et aux bénéficiaires pour agir et utiliser les ressources avant la fin de l'exercice financier, et limitent les capacités de planification efficace;
- Un trop grand nombre de programmes ont des objectifs semblables ou qui se chevauchent. Le gouvernement devrait regrouper les programmes au sein des ministères et entre les ministères, comme le fait l'Initiative dirigée par l'Agence de promotion économique du Canada atlantique en regroupant les programmes dans les provinces Maritimes;
- En général, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et les ministères devraient simplifier la gestion des subventions et des contributions sur le plan des demandes, des rapports et des vérifications, tout en maintenant un équilibre entre les risques et le contrôle. Il faut simplifier les exigences relatives aux demandes, aux rapports et aux vérifications dans le contexte des programmes de subventions et de contributions, tout en maintenant un équilibre entre les risques, le contrôle et la reddition de comptes. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada doit aussi améliorer la

En 2006, la vérificatrice générale du Canada a présenté un rapport sur les résultats de son évaluation de la gestion des programmes de subventions et de contributions. Ces résultats sont résumés dans la présente annexe.

Le gouvernement a accompli des « progrès satisfaisants » depuis 2001 au chapitre de la gestion des subventions et des contributions. Les ministères vérifiés (sauf Affaires indiennes et du Nord Canada) ont mis en place des contrôles efficaces, adopté des stratégies de surveillance axées sur les risques, amélioré la transparence sur le plan des évaluations des demandes, élaboré des systèmes de gestion pertinents et établi des programmes de formation pour les employés. La Politique sur les paiements de transfert et les lignes directrices sur son application servent de « fondement à l'exercice d'un contrôle efficace », même si elles demandent à être perfectionnées pour répondre aux besoins des bénéficiaires et des ministères.

Toutefois, des améliorations sont souhaitables. Au sujet du fardeau administratif :

- Les ministères doivent simplifier les procédures internes;
- En tenant compte des facteurs de risque

appropriés et des expériences précédentes avec le bénéficiaire, les ministères devraient élargir l'utilisation des accords pluriannuels, éliminant ainsi la nécessité de soumettre une demande tous les ans pour les programmes de base;



## LES CONCLUSIONS

Les réponses fournies dans le cahier de

consultation préconisent que le Groupe

formule des recommandations encourageant

le gouvernement à faire ce qui suit :

- Entreprendre un examen des politiques et des procédures se rapportant à l'octroi des subventions et des contributions et les réviser pour qu'elles soutiennent de bonnes pratiques d'affaires;
- Permettre un financement à plus long terme aux bénéficiaires;
- Travailler avec les bénéficiaires à l'élaboration de normes de service qui prévoient des délais plus courts pour le traitement des demandes et des rapports;

- Renforcer les capacités des organisations bénéficiaires afin que celles-ci puissent répondre aux exigences des fournisseurs de fonds, en recourant aux services des organisations cadres pour la prestation de la formation nécessaire;
- Mettre en œuvre des processus de production de rapports uniformes dans tous les ministères;
- Investir dans les technologies permettant

- aux bénéficiaires de soumettre en ligne des demandes de subventions et de contributions, d'extraire des données et des informations des demandes remplies antérieurement, d'accéder aux renseignements sur les paiements de transfert grâce à un guichet unique, de suivre les demandes de façon indépendante, de produire les rapports et de répondre aux exigences de reddition de comptes;

- Faire en sorte qu'il y ait au sommet un leadership qui partage les meilleures pratiques et engage la fonction publique et les bénéficiaires à être le moteur des améliorations de la conception et de leur mise en œuvre.

subventions et des contributions. Ils estimaient que l'importance accrue donnée à la reddition de comptes avait conduit à l'imposition de plus de contraintes dans l'environnement opérationnel. Au lieu d'établir les exigences en matière de rapports et de vérification sur une analyse des risques, on avait imposé les mêmes règles à toutes les organisations pour faciliter l'administration. Les gestionnaires de programmes ont décrit le manque de souplesse des politiques du Conseil du Trésor comme un obstacle à l'administration efficace des subventions et des contributions et jugé que nombre des outils mis en place n'atteignaient pas les objectifs pour lesquels ils avaient été conçus. Les bénéficiaires ont aussi signalé que de nouveaux outils et procédures de reddition de comptes avaient été élaborés pour les subventions et les contributions, mais qu'à leur avis, personne n'avait analysé l'ensemble des exigences pour la véritable reddition de comptes générale. Néanmoins, les gestionnaires de programmes et les bénéficiaires comprenaient la nécessité de rendre des comptes pour les fonds du gouvernement et étaient d'accord sur le fait qu'il faut tout mettre en œuvre pour s'assurer que les fonds sont utilisés aux fins prévues.

**Vérifications :** Plus de 70 p. 100 des bénéficiaires ont mentionné que les processus de vérification servaient à gérer les risques des subventions et des contributions qu'ils recevaient. Un grand nombre de petites organisations sans but lucratif étaient irritées par le coût de l'exécution des vérifications du gouvernement et ont fait observer que des approches plus souples – comme celle permettant aux organisations d'intégrer la vérification financière dans la vérification annuelle de l'organisation – économiserait du temps et de l'argent.

- ## LE SOMMAIRE DES COMMENTAIRES
- En plus de classer et de noter les solutions de remplacement, les bénéficiaires et les gestionnaires de programmes ont été appelés à formuler des commentaires dans tout le cahier de consultation. Des centaines de commentaires ont été soumis à l'examen du Groupe. Les thèmes principaux suivants se sont dégagés de ces commentaires :
- Il faudrait élaborer une stratégie de communication pour faire mieux comprendre le rôle que les subventions et les contributions jouent dans notre société.
  - Des ressources considérables sont gaspillées pour essayer de suivre les demandes, pour des vérifications continues, pour des comptes bancaires distincts et pour l'embauche de vérificateurs externes, sans raisons claires.
  - Les bénéficiaires consultés avaient tendance à se considérer comme étant en partenariat avec le gouvernement pour répondre à des besoins de la société. Les gestionnaires de programmes ne partageaient pas ce point de vue. Ces relations nécessitent une clarification.
  - Les gestionnaires de programmes estiment qu'ils essaient de faire de leur mieux dans un environnement très difficile avec des ressources limitées.
  - Si on passait moins de temps à demander des fonds et à administrer les projets, on consacrerait davantage de temps et d'argent à la prestation des services et aux clients.
  - Il existe un certain nombre de bonnes pratiques ministérielles, mais on ne les encourage pas à l'échelle du gouvernement.

de plus, près de 70 p. 100 des bénéficiaires ont semblé indiquer qu'il était important que le Groupe étudie cet aspect.

## LES DÉFIS

Les répondants ont signalé que les aspects suivants seraient susceptibles de poser des défis dans le cadre de l'amélioration du système des subventions et des contributions fédérales.

### **Formation et directives :** Les gestionnaires

de programmes se sont dits nettement en faveur d'initiatives qui améliorent la formation et les directives. Ils ont mentionné que la majorité des renseignements sur l'administration des subventions et des contributions venaient de leur ministère. Seulement 25 p. 100 des gestionnaires de programmes ont mentionné qu'ils se référaient aux documents du Conseil du Trésor et une

proportion semblable de gestionnaires ont dit que les conseils et directives n'étaient pas à leur disposition en temps utile ou de façon constante – ce nombre double quand on soustrait de l'analyse les participants de la région de la capitale nationale.

### **Leadership et délégation de pouvoirs :**

Les gestionnaires de programmes ont indiqué qu'il fallait un leadership plus solide au sein des ministères pour mettre en œuvre des améliorations durables dans le système des subventions et des contributions. Ces répondants, en particulier ceux qui travaillent dans les bureaux régionaux, ont aussi mentionné que le manque de délégation de pouvoirs était un obstacle majeur à la distribution efficace des subventions et des contributions.

### **Outils de reddition de comptes et de gestion :**

Dans tous les secteurs bénéficiaires, les répondants étaient fortement d'avis que la souplesse avait diminué dans l'administration fédérale des

long terme. Les bénéficiaires, particulièrement les organisations sans but lucratif, étaient eux-aussi fortement en faveur du recours au financement à long terme. D'autres possibilités de financement n'ont pas obtenu un aussi grand appui. Les gestionnaires de programmes n'ont pas considéré les incitatifs fiscaux, les dotations et les marchés de services comme étant des moyens d'action viables. Bien que 97 p. 100 des bénéficiaires du secteur des entreprises se soient prononcés en faveur des incitatifs fiscaux, 1 p. 100 seulement des bénéficiaires du secteur sans but lucratif a porté un intérêt à cette possibilité. Les marchés de services ont obtenu l'appui de près de 30 p. 100 des bénéficiaires qui ont rempli le cahier de consultation.

### **Amélioration des processus opérationnels :**

Les bénéficiaires et les gestionnaires de programmes ont signalé qu'ils consacrent trop d'efforts à l'administration des subventions et des contributions, avec peu ou pas d'avantage perçu ou d'accroissement réel de la responsabilisation. Un nombre important de petites (87 p. 100) et de grandes (43 p. 100) organisations sans but lucratif ont mentionné qu'elles consacraient entre 21 et 50 p. 100 de leur temps à soumettre des demandes et à administrer les subventions et les contributions. Plus de 70 p. 100 de toutes les organisations sans but lucratif ont indiqué qu'elles pourraient mieux utiliser jusqu'à 20 p. 100 de leur temps si les processus de demande et

**Plus de clarté :** La majorité des bénéficiaires et des gestionnaires de programmes ont jugé qu'une explication plus claire des processus de demande et d'administration des subventions et des contributions s'avérerait nécessaire. Les gestionnaires de programmes ont nettement déterminé que cela était une grande priorité;



## LES MESURES PRIORITAIRES

Les bénéficiaires et les gestionnaires de programmes ont indiqué que le Groupe devait examiner les principaux aspects suivants dans son étude sur le système des subventions et des contributions du gouvernement fédéral.

### *Approche de type « guichet unique » :*

Les gestionnaires de programmes et les bénéficiaires étaient d'accord sur l'importance d'une approche de type « guichet unique » de l'octroi des subventions et des contributions. Plus de 80 p. 100 des répondants du secteur sans but lucratif étaient favorables à cette proposition. Les gestionnaires de programmes ont aussi exprimé un vif intérêt pour ce concept, plus de 50 p. 100 de ces répondants ayant mentionné qu'il devrait faire partie des trois plus grandes priorités du Groupe dans l'examen.

### *Meilleure coordination entre les ministères :*

Les gestionnaires de programmes ont signalé un manque d'uniformité au sein du gouvernement fédéral et dans leurs propres ministères.

Un nombre important de ces répondants étaient d'avis qu'il fallait à l'échelle du gouvernement un système commun d'administration des subventions et des contributions. Plus de 70 p. 100 des bénéficiaires ont mentionné que le Groupe devrait se pencher sur un système dans lequel les informations pourraient être partagées et intégrées automatiquement dans des documents administratifs.

**Amélioration de la technologie :** Les bénéficiaires et les gestionnaires de programmes ont estimé que le Groupe devrait étudier les avantages possibles de l'utilisation d'une meilleure technologie et de meilleurs systèmes d'information dans l'administration des subventions et des contributions. Plus de 90 p. 100 des bénéficiaires ont indiqué que le fait de pouvoir suivre leur

## LES MOYENS D'AMÉLIORATION

Les réponses des bénéficiaires et des gestionnaires de programmes ont moins concorde au chapitre des changements pouvant être effectués pour améliorer le système des subventions et des contributions fédérales.

**Normes de service :** Alors que la majorité des bénéficiaires (89 p. 100) ont indiqué que des normes de service claires devraient être élaborées pour le traitement des demandes, les rapports et les paiements, les gestionnaires de programmes n'ont pas jugé que l'absence de normes de service était un aspect important.

### *Financement à long terme et autres*

**Possibilités de financement :** Environ 60 p. 100 des gestionnaires de programmes ont indiqué qu'il fallait examiner la disponibilité de financements à

demande en ligne était leur plus grande priorité sur le plan des changements. Près de 70 p. 100 des gestionnaires de programmes n'étaient pas d'accord du tout avec le fait que leurs « systèmes actuels d'information étaient adéquats ». En outre, les réponses des gestionnaires de programmes ont semblé indiquer que le besoin d'améliorations technologiques est plus urgent dans les bureaux régionaux que dans la région de la capitale nationale.

**Relations et communication :** Les bénéficiaires étaient d'avis que le Groupe devrait déterminer comment des relations plus étroites pourraient être établies entre eux et les organisations gouvernementales, tandis que les gestionnaires de programmes ont mentionné que le fait d'encourager une meilleure communication entre les ministères devrait être une plus grande priorité dans l'examen.

## Annexe 4 : Points saillants des consultations en ligne avec les bénéficiaires et les gestionnaires de programmes

### *Profil des participants*

Près de 1 100 bénéficiaires de subventions et de contributions, de divers secteurs et régions, ont rempli les cahiers de consultation du Groupe. Parmi ces participants, 60 p. 100 travaillaient dans le secteur bénévole ou sans but lucratif, 24 p. 100, dans le secteur autochtone. Près de la moitié des bénéficiaires ont indiqué qu'ils avaient reçu la majorité de leurs subventions et contributions fédérales pour un financement à court terme (c'est-à-dire un an).

Près de 550 gestionnaires de programmes fédéraux – 34 p. 100 du groupe convié initialement – ont rempli les cahiers de consultation du Groupe. Nombre de ces répondants possédaient une expérience de travail considérable dans le domaine des subventions et des contributions – un peu moins de 40 p. 100 ont dit qu'ils avaient plus de 10 ans d'expérience de travail dans le domaine des paiements de transfert. Les gestionnaires qui fournissent les programmes de financement aux collectivités autochtones et au secteur sans but lucratif étaient fortement représentés; 10 p. 100 des répondants ont signalé qu'ils servaient le secteur des entreprises ou des bénéficiaires internationaux. Un peu plus de 30 p. 100 des gestionnaires de programmes ont mentionné qu'ils se trouvaient principalement dans la région de la capitale nationale.

### LE PROCESSUS DES CONSULTATIONS EN LIGNE

Le Groupe s'est livré à des consultations en ligne pour déterminer les questions principales, les défis et les solutions possibles se rapportant à l'administration des paiements de transfert fédéraux. Plus de 1 600 personnes ont participé au processus. Les bénéficiaires de subventions et de contributions ont été consultés en août et en septembre 2006, et les gestionnaires qui administrent l'octroi des subventions et des contributions –, en septembre et en octobre 2006. Pendant ces consultations, nous avons demandé aux participants de choisir, à partir d'une liste, les priorités et les mesures qu'ils préféreraient; en outre, nous les avons encouragés à formuler des commentaires et à suggérer les meilleures pratiques. Les participants ont soumis leurs points de vue dans des « cahiers de consultation » en ligne qu'ils ont remplis sur le site Web du Groupe à l'adresse [www.brp-gde.ca](http://www.brp-gde.ca).

Le Groupe a aussi procédé à deux autres rondes de consultations en ligne. Il a convié les personnes et les organisations à soumettre des rapports, des documents de réflexion et d'autres documents à l'examen du Groupe. Tous ces documents ont été archivés sur le site Web du Groupe. Le Groupe a également tenu des forums de discussion en ligne sur les subventions et les contributions. Des universitaires et d'autres experts de tout le Canada ont pris activement part à ce dialogue sur une période de trois semaines. Des sommaires de ces discussions sont présentés sur le site Web du Groupe à l'adresse [www.brp-gde.ca](http://www.brp-gde.ca).

sociale et des services sociaux, dont le développement de la petite enfance, l'apprentissage et la garde des jeunes enfants. Ce financement comprend des paiements en espèces et des transferts de points d'impôt.

### ***Transfert canadien en matière de santé***

Transfert fédéral à chaque province et territoire, à l'appui des soins de santé provinciaux, comprenant des paiements en espèces et des transferts de points d'impôt.

### ***Vérificateur général du Canada***

Le vérificateur général du Canada vérifie les activités du gouvernement fédéral et fournit au Parlement, de manière indépendante, de l'information, une assurance et des avis en vue de contribuer à tenir le gouvernement responsable de l'intendance des fonds publics.

### ***Vérification de bénéficiaire***

Vérification pouvant être menée à l'initiative du personnel de l'organisation bénéficiaire souvent exécutée par un vérificateur externe. Les vérifications de bénéficiaire peuvent comprendre une vérification financière, une vérification de la conformité aux modalités de l'accord de contribution, la vérification que les fonds sont utilisés aux fins établies et/ou la vérification de la gestion des fonds publics. La vérification de bénéficiaire fait partie du contrôle de gestion.

### ***Vérification interne***

Fonction organisationnelle fédérale objective, exécutée de manière indépendante et destinée à ajouter de la valeur à l'efficacité et à l'efficience globales des activités d'un organisation et à les

### ***Vérification unique***

améliorer. Les vérifications internes sont effectuées par le groupe de vérification interne de l'organisation et, à partir de 2007, seront soumises au Comité ministériel de vérification. Ce comité est destiné à fournir une surveillance et des conseils au sous-ministre et remplit une fonction de remise en question. Il fera rapport annuellement au sous-ministre et au contrôleur général du Canada.

Approche coordonnée de la vérification, pouvant répondre aux besoins de nombreux administrateurs de programmes.



## Evaluation des programmes

Processus visant à assurer qu'un ministère ou un organisme dispose en temps voulu de renseignements stratégiques, objectifs et factuels au sujet du rendement de ses programmes.

### Initiative du secteur bénévole (ISB)

Initiative quinquennale conjointe du

gouvernement du Canada et du secteur bénévole,

axée sur l'amélioration des relations entre ce

secteur et le gouvernement et sur le renforcement des capacités du secteur bénévole. Pour en savoir davantage, consulter le site Web [www.vsi-isbc.ca](http://www.vsi-isbc.ca).

### Modalités de programme

Objectifs, exigences et limites définis en vertu de la Politique sur les paiements de transfert, qui doivent être approuvés par le Conseil du Trésor pour un programme de paiements de transfert avant que le ministère puisse conclure un accord de financement ou s'engager à dépenser des fonds dans le cadre de ce programme.

### Normes de service

Énoncé indiquant les services fournis, la qualité des services à laquelle le client devrait s'attendre, les objectifs de prestation précis pour les principaux aspects des services, les coûts des services et les mécanismes de traitement des plaintes et de redressement que les clients peuvent utiliser quand ils jugent que les normes n'ont pas été respectées.

### Paiement de transfert

Paiement autorisé par le Parlement, fait par le gouvernement fédéral à un bénéficiaire dans le but précis de contribuer à la réalisation d'un objectif des politiques gouvernementales, qui ne conduit

### Politique sur les paiements de transfert

Politique du Conseil du Trésor, dont les objectifs est d'assurer une saine gestion des paiements de transfert, leur responsabilisation et leur contrôle.

### Secrétariat du Conseil

#### du Trésor (SCT) du Canada

Organe administratif du Conseil du Trésor, le Secrétariat fournit aide et conseils aux ministres du Conseil du Trésor chargés d'approuver les

plans de dépenses et de surveiller les fonctions liées à la gestion financière dans les ministères et les organismes. De plus, le SCT présente des recommandations et dispense des conseils au

Conseil du Trésor sur les politiques, les lignes directrices, les règlements et les propositions en

matière de programmes de dépenses touchant la gestion des ressources du gouvernement et,

par l'entremise du Bureau du contrôleur général, assume également la fonction de contrôleur du

gouvernement fédéral.

### Subvention

Paiement de transfert, approuvé par le Parlement à titre de « subvention », qui est octroyé à un bénéficiaire répondant à des critères d'admissibilité établis. Le bénéficiaire n'est pas tenu de rendre compte de l'utilisation des fonds, mais peut avoir à faire rapport sur les résultats obtenus.

### Transfert canadien en matière

#### de programmes sociaux

Transfert fédéral à chaque province et territoire, à l'appui de l'éducation postsecondaire, de l'aide

Accord de financement

Entente juridique écrite qui stipule les obligations du gouvernement fédéral et du bénéficiaire à l'égard d'un paiement de transfert.

Bénéficiaire

Personne, organisation, autre ordre de gouvernement ou gouvernement étranger qui bénéficie d'un paiement de transfert du gouvernement fédéral.

Budget des dépenses ou Budget principal des dépenses

Liste détaillée des ressources dont chaque ministère ou organisme a besoin pendant l'exercice à venir pour exécuter les programmes relevant de sa compétence.

Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR)

Document exigé en vertu de la Politique sur les paiements de transfert et destiné à servir de plan directeur aux gestionnaires fédéraux pour les aider à prévoir et à veiller à ce que les résultats soient évalués, mesurés et communiqués tout au long du cycle de vie d'un programme ou d'une initiative.

Cadre de vérification axé sur les risques (CVAR)

Document de gestion exigé en vertu de la Politique sur les paiements de transfert et visant à expliquer comment les concepts de risque sont intégrés dans les stratégies et approches des vérifications internes et des vérifications de bénéficiaire, et dans la production de rapports

Contrôleur général du Canada

le contrôleur général du Canada est à la tête du Bureau du contrôleur général du Canada. Il relève du président du Conseil du Trésor et est chargé d'assumer le leadership au sein des collectivités de la gestion financière et de la vérification interne dans la fonction publique et de veiller à ce que des normes soient établies et respectées.

Contributions remboursables

Type de contribution obligeant le bénéficiaire à rembourser le gouvernement fédéral quand les conditions établies dans l'accord de financement sont remplies (par exemple, génération de recettes ou de bénéfices ou augmentation de la valeur du l'entité). Les contributions remboursables sont généralement octroyées aux entreprises et visent à générer des bénéfices ou à accroître la valeur de l'entreprise.

Contribution

Paiement de transfert soumis à des conditions, octroyé à un bénéficiaire à des fins précises dans le cadre d'un accord de financement et faisant l'objet d'une reddition de comptes et d'une vérification.

Conseil du Trésor (CT)

et les stratégies de gestion utilisées dans les programmes financés par des paiements de transfert.

Comité du Cabinet, chargé de la responsabilité

et de l'éthique, de la gestion des finances, du personnel et de l'administration, de la fonction de contrôle ainsi que de l'approbation des règlements et de la plupart des décrets en conseil.

d'avancement des dossiers relatifs aux projets) et la présentation améliorée des politiques et des lignes directrices sur les sites Web.

### À LONG TERME (TROIS ANS)

- 7. Le Conseil du Trésor et le Secrétaire devraient, dans la mesure du possible et en collaboration avec d'autres paliers de gouvernement, chercher à harmoniser les exigences fédérales, provinciales et municipales en matière d'information, de rapports et de vérification applicables aux subventions et aux contributions.

- 25. Le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada et le receveur général devraient concevoir un système de codification normalisé pour la classification des dépenses en subventions et en contributions. Ce genre de système permettra d'améliorer les analyses et la gestion horizontale des programmes, et d'uniformiser les rapports.

- 30. Le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada devrait, en collaboration avec les ministères clés, améliorer l'interface électronique avec les gouvernements, à l'aide d'un portail, ou de plusieurs (comme MERX et Strategis, destinés aux petites et moyennes entreprises canadiennes, ou Grants.gov et Grantslink, destinés aux demandeurs d'une aide de l'État aux États-Unis et en Australie respectivement). Le système d'accès pourrait être conçu en élargissant les portails fédéraux actuels, en créant un nouveau portail ou en poursuivant le financement d'un portail sectoriel comme le Community Non-Profit Gateway.



23. Le Conseil du Trésor devrait mettre en œuvre les dispositions de la *Loi fédérale sur la responsabilité* au sujet des examens quinquennaux de la pertinence et de l'efficacité des programmes de subventions et de contributions, en agissant de façon rentable de sorte que les évaluations approfondies soient ciblées sur les secteurs de programmes importants et que la collecte de données et les exigences en matière de rapports soient raisonnables et d'une utilité démontrable, pour que l'évaluation des programmes soit cohérente.
24. Le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada, en collaboration avec des ministères et organismes choisis, devrait effectuer un examen exhaustif des services et des processus utilisés pour octroyer des subventions et des contributions. Cet examen devrait permettre d'établir les améliorations à apporter au service et à l'efficacité et révéler les bonnes pratiques utilisées pour d'autres programmes. Le gouvernement devrait valider les résultats d'un tel examen auprès d'un nombre restreint de ministères à l'aide de projets de « validation de principe ». La première série d'examens et de validations des processus opérationnels devrait être achevée dans un délai de trois ans. Les résultats obtenus seront utiles pour la mise en œuvre à plus long terme et le programme de changement.
26. Le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada et le Bureau du contrôleur général devraient travailler avec les ministères (individuellement ou réunis), qui font principalement affaire avec des groupes de bénéficiaires donnés, pour dresser un cadre stratégique distinct pour les transferts, un cadre qui définit le rôle suivi du Conseil du Trésor et du Secrétaire par rapport
27. Le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada devrait doter le gouvernement du Canada d'un centre d'expertise, qui aurait un conseil consultatif formé de représentants des ministères subventionnaires et des bénéficiaires des programmes, pour aider les ministères à échanger les pratiques exemplaires se rapportant à la demande de subventions et de contributions et à leur administration, et promouvoir l'innovation au chapitre de l'administration des programmes.
28. Le Conseil du Trésor devrait favoriser, à l'échelle du gouvernement, des programmes de formation destinés à tous les fonctionnaires travaillant dans le domaine des subventions et des contributions, dont les agents de programme, les contrôleurs, les agents de vérification et d'évaluation ainsi que les cadres supérieurs chargés de l'administration des programmes de paiements de transfert. Les coûts d'élaboration devraient être absorbés par l'administration centrale, et les programmes, administrés par l'École de la fonction publique du Canada.
29. Le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada devrait agir en partenariat avec les ministères directeurs, pour améliorer l'accès des bénéficiaires à l'information sur les subventions et les contributions, notamment les avis diffusés sur Internet, les avis par courrier électronique, la capacité de recherche par mot clé, les processus de demande électronique, le suivi électronique (de l'état

porter sur des questions comme l'utilisation du numéro d'entreprise et le consentement du bénéficiaire pour l'échange de renseignements.

11. Le Conseil du Trésor devrait modifier les pratiques d'élaboration des politiques, de conception des programmes et d'évaluation pour s'assurer que les évaluations mesurent les objectifs liés aux programmes et des résultats qui sont bien définis et réalistes. Les exigences concernant la collecte des données et les rapports devraient être établies en conséquence.

17. Le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada devrait élaborer une approche de gestion des risques qui, dans le cas des subventions et des contributions, adapte la surveillance et les exigences en matière de rapports aux capacités et aux circonstances propres aux bénéficiaires, et complète leurs mécanismes de reddition de comptes. Le Groupe est d'avis qu'il conviendrait de tenir compte, entre autres conditions, de celles qui suivent :

- le montant des fonds en jeu;
- la complexité de l'utilisation prévue des fonds (par exemple, la conditionnalité);
- la crédibilité établie en matière de gestion et les antécédents du bénéficiaire;
- le caractère délicat du projet/programme;
- la taille et les capacités de l'organisation bénéficiaire.

18. Le Conseil du Trésor et les ministères devraient modifier les exigences du cadre stratégique des politiques pour les programmes de subventions et de contributions qui se rapportent à la surveillance et à la reddition de comptes de la part des bénéficiaires, pour faire en sorte qu'elles ne fassent pas double emploi et

qu'elles soient clairement liées à un besoin démontrable.

19. Le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada et les ministères devraient favoriser et faciliter la planification de vérifications globales à l'échelle interministérielle pour les bénéficiaires participant à des projets financés en vertu de plusieurs programmes. C'est particulièrement important pour les accords de contribution intergouvernementaux.

20. Le Conseil du Trésor devrait remplacer ses documents actuels se rapportant aux modalités de programme, au *Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats* (CGRR) et au *Cadre de vérification axé sur les risques* (CVAR) par des documents simplifiés (ou un seul document), suffisamment souples pour tenir compte des différences entre les programmes et les projets, et axés sur des objectifs réalistes et définissables. Le ou les documents en question devraient être élaborés à l'issue d'un processus de consultation auprès des intervenants internes et externes.

21. Les bénéficiaires devraient faire l'objet d'une vérification par le gouvernement fédéral au plus une fois par an, quel que soit le nombre d'accords de financement conclus. (Des exceptions s'appliqueraient si une mesure de suivi, par exemple, des vérifications judiciaires, devait s'imposer.)

22. Le Conseil du Trésor devrait encourager les ministères à mener une série de vérifications au hasard, selon le cycle financier annuel de l'organisation bénéficiaire et une analyse des risques que présente l'organisation à l'échelle ministérielle.

- g. **Coût raisonnable de l'accès aux programmes** : Le coût des mesures de conformité incombant au bénéficiaire devrait être maintenu à un minimum. Les programmes de contributions perdent de leur efficacité lorsque le coût de l'obtention des fonds représente une fraction importante du financement effectif. Les mesures de conformité devraient également tenir compte de l'échelle du financement.
- h. **Accent sur les citoyens** : Les bénéficiaires devraient participer à la conception et à la surveillance du nouveau régime de subventions et de contributions.
4. Dans le cadre de son examen de la Politique sur les paiements de transfert et des politiques et lignes directrices connexes, le Conseil du Trésor devrait s'assurer qu'il existe une meilleure adéquation entre les modes de financement par des subventions et des contributions et les types de programmes financés. Il existe actuellement de nombreuses catégories d'instruments de paiement, mais le Groupe estime que seulement trois sont nécessaires.
- a. des *subventions* qui sont inconditionnelles ou assorties d'exigences très limitées en matière de rapports;
- b. des contributions liées à un projet ou limitées;
- c. des *contributions* pour la prestation soutenue des services, et donc à plus long terme.
6. Pour favoriser une « perspective unique du point de vue du client », le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et les ministères compétents devraient améliorer la coordination horizontale de l'administration des programmes au sein des ministères et entre eux.
8. Pour améliorer le système à la fois pour les gestionnaires et les bénéficiaires, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et les ministères devraient des maintenant simplifier et rendre plus transparent le processus de demande de subventions et de contributions, en réduisant le nombre d'étapes, en utilisant davantage des formulaires communs, en simplifiant les exigences en matière d'information et en recourant aux technologies électroniques pour les présentations et les communications de suivi. Le cas échéant, il conviendrait d'encourager les ministères et les organismes à utiliser les services d'agents de programme ayant reçu une formation pour aider les demandeurs à comprendre le système et à y accéder.
9. Des ministères et des organismes directeurs choisis devraient, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et les bénéficiaires, publier des normes de service claires, pour les programmes de subventions et de contributions, rédigées en un langage simple que tous les intéressés peuvent comprendre. Les ministères choisis devraient disposer de normes de service dans un délai de 18 mois, et tous les ministères et organismes devraient élaborer des normes de service dans un délai de trois ans.
10. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada devrait clarifier, de concert avec le Commissariat à la protection de la vie privée, les questions de confidentialité dans le cadre de l'échange de renseignements sur les bénéficiaires entre les ministères, pour faire en sorte que les renseignements pertinents sur les investissements fédéraux dans les subventions et les contributions soient accessibles dans tout le gouvernement. Cet éclaircissement devrait



32. Le Conseil du Trésor devrait créer un fonds qui servirait, sur quatre ans, à soutenir le leadership exercé par le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada dans le processus de changement amorcé au sein du gouvernement, notamment pour :

- a. la création d'un centre d'expertise (recommandation n° 27), chargé d'établir et de promouvoir des pratiques exemplaires et les améliorations à apporter au mécanisme des subventions et des contributions du gouvernement;

- b. l'examen des processus opérationnels dont il est question précédemment, sous la direction du Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada;

- c. les examens des processus ministériels, les systèmes et la formation;

- d. un portail Web d'accès plus facile, qui établirait un lien entre les demandeurs et les programmes fédéraux et, au fil du temps, de gouvernement.

### À MOYEN TERME (18 MOIS)

- 3. Il conviendrait d'examiner l'ensemble de règles qui s'appliquent actuellement aux subventions et aux contributions, conformément aux huit principes énoncés ci-dessous, en vue de remanier les politiques administratives du Conseil du Trésor et des ministères.

- a. **Intelligibilité** : Après avoir été remaniées, les politiques devraient être faciles à comprendre par les personnes qui sont appelées à les suivre, ce qui veut dire moins de règles, mais des règles davantage ciblées et plus compréhensibles.

- b. **Clarté des résultats** : Après avoir été remaniées, les politiques devraient exiger la description claire et concrète des résultats

que le programme doit permettre d'obtenir et des résultats que le bénéficiaire est censé produire.

- c. **Aspect pratique des exigences en matière de conformité** : Après avoir été remaniées, les politiques devraient exiger des mesures de surveillance, de communication et de vérification axées sur les aboutissements ou les résultats qui tombent sous le contrôle raisonnable du bénéficiaire.

- d. **Sensibilité au risque des exigences en matière de conformité** : Après avoir été remaniées, les politiques devraient exiger que les mesures de surveillance, de communication et de vérification établissent une distinction entre ce dont on a besoin pour aborder la question de l'utilisation convenable des fonds et d'autres facteurs présentant un intérêt (par exemple la collecte de données pour la recherche ou l'information à des fins d'évaluation) et tiennent compte de l'échelle du financement, de la nature de l'activité financée et des antécédents du bénéficiaire.

- e. **Coordination verticale des exigences en matière de rapports** : Après avoir été remaniées, les politiques devraient favoriser l'utilisation des pratiques normales du bénéficiaire en matière de rapports, au moyen d'instruments servant à d'autres fins.

- f. **Coordination horizontale des exigences en matière de rapports** : Après avoir été remaniées, les politiques devraient favoriser des pratiques en matière de rapports qui peuvent contribuer aux exigences relatives à la reddition de comptes de tous les programmes fédéraux. Un bénéficiaire qui reçoit des fonds en vertu de différents programmes devrait présenter un rapport global.

# Annexe 2 : Recommandations détaillées et calendrier

Le Groupe a proposé un calendrier raisonnable pour la mise à exécution de ses recommandations, qui sont énoncées dans les paragraphes qui suivent.

## À COURT TERME (QUATRE MOIS)

1. Notre première recommandation est la

s suivante : le président du Conseil du Trésor

devrait transmettre le présent rapport au

Premier ministre, et les questions traitées

devraient être considérées comme des

préoccupations prioritaires du gouvernement.

2. Le Premier ministre devrait attribuer au

président du Conseil du Trésor la

responsabilité, d'une part, de la surveillance de

la réforme de l'administration des programmes

de subventions et de contributions au sein du

gouvernement du Canada et, d'autre part,

de l'atteinte des objectifs annoncés.

5. Les objectifs énoncés dans l'accord de

financement conclu avec un bénéficiaire

donné devraient être clairement définis,

réalistes et atteignables.

12. Le Conseil du Trésor devrait, par sa politique

et ses décisions, favoriser le financement

pluriannuel des projets et des activités qui

présentent une dimension pluriannuelle.

13. Dans le même ordre d'idées, le Conseil

du Trésor devrait favoriser le financement

pluriannuel des organismes subventionnaires

fédéraux qui offrent un financement

pluriannuel à leurs propres bénéficiaires.

14. Le Conseil du Trésor devrait favoriser la réduction du nombre de catégories de dépenses dans les accords de financement et laisser aux bénéficiaires une plus grande latitude pour transférer des fonds d'une catégorie à une autre.

15. Le Conseil du Trésor devrait encourager les

ministères et les organismes subventionnaires

à réexaminer la question de savoir si, et dans

quelles circonstances, le financement de base

est justifié pour compléter le financement

propre à un projet.

16. Le Conseil du Trésor devrait établir comme

principe que dans la mesure où l'exécution de

programmes fédéraux par un tiers est l'objectif

stratégique qui sous-tend le programme de

subventions ou de contributions, les niveaux

de financement devraient tenir compte du

coût total de l'exécution des programmes.

31. Le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada

devrait constituer des groupes de ministères

compétents d'avant-garde, qui amorceraient

l'examen des processus opérationnels

(recommandation n° 24), qui comprend une

mise en œuvre rapide des changements

recommandés. Le choix des ministères devrait

être fondé sur les critères suivants :

a. leur degré de participation aux programmes

de subventions et de contributions;

b. leur capacité actuelle de changement;

c. l'état de préparation de la haute direction

et sa capacité à donner une orientation

immédiate au changement.

- des mécanismes pour évaluer sur une base continue le rendement de la gestion des subventions et contributions par les ministères afin de favoriser une amélioration continue.
- ### 3) Autres facteurs à prendre en compte
- Le groupe d'experts prendra en compte les initiatives connexes proposées dans la *Loi fédérale sur la responsabilité* et le Plan d'action ainsi que les autres examens effectués au cours des deux dernières années ou qui sont en cours au sujet de l'élaboration de l'ébauche de la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor. Le groupe d'experts se penchera aussi sur le rapport de la vérificatrice générale qui traite de la gestion des subventions et des contributions, déposé le 16 mai 2006.
- #### 4) Participation
- Le groupe d'experts recevra les commentaires des hauts fonctionnaires du gouvernement, des demandeurs de subventions et de contributions et des personnes chargées d'octroyer celles-ci pour le compte du gouvernement.
- ## LE GROUPE D'EXPERTS
- Trois personnes éminentes ont été choisies pour faire partie du groupe d'experts en raison de leurs connaissances des questions relatives aux programmes de subventions et de contributions, ainsi que de leur expérience de la direction d'un organisme du secteur privé ou public qui assure des services à la clientèle tout en garantissant une responsabilisation et un contrôle rigoureux. Un comité de sous-ministres appuiera les travaux du groupe d'experts.

## 2) Pratiques ministérielles

Le groupe d'experts devra aussi examiner les politiques, procédures et pratiques de gestion ministérielles relatives aux subventions et aux contributions de certains ministères pour recenser les possibilités de simplifier les exigences et réduire les pratiques non efficaces tout en assurant une responsabilisation rigoureuse. Cet aspect du travail du groupe pourrait comprendre :

- l'utilisation accrue de la transparence pour favoriser l'excellence dans les pratiques de gestion (par exemple, la divulgation proactive);
- des améliorations à la gestion de l'information pour appuyer un meilleur rendement de programme et une prise de décisions plus judicieuses;



## Annexe 1 : Mandat

(tel qu'énoncé en juin 2006)

Dans le cadre de la *Loi fédérale sur la responsabilité* et du Plan d'action, le gouvernement du Canada prévoit des mesures précises qui visent à accroître la responsabilité, la transparence et la surveillance des activités gouvernementales.

Le Plan d'action vise à établir un juste équilibre entre la surveillance et la souplesse, c'est-à-dire à élaborer une politique qui aide à garantir la réalisation des résultats escomptés, à améliorer la responsabilité et à encourager la gestion efficace. Dans cette optique, le gouvernement met sur pied un groupe d'experts chargé de mener un examen et de formuler des recommandations sur la mise en œuvre de l'ébauche de la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor.

### LE MANDAT

Un groupe d'experts indépendant se verra confier le mandat de prodiguer des conseils sur la manière de renforcer la responsabilité à l'égard des fonds consacrés aux subventions et aux contributions aux termes de l'ébauche de la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor tout en permettant de les gérer efficacement et d'en garantir un accès efficace.

Ce mandat prévoit :

- l'examen de l'ébauche de la Politique sur les paiements de transfert ainsi que les directives y afférentes et les pratiques ministérielles connexes;
- l'identification des obstacles à l'accès pour les demandeurs de subventions et de contributions gouvernementales et la recommandation de modifications aux politiques et aux pratiques

### L'EXÉCUTION DE L'EXAMEN

#### 1) Ébauche de la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor

Le groupe présentera au président du Conseil du Trésor d'ici décembre 2006 un rapport écrit dans lequel seront énoncées ses recommandations pour garantir un bon équilibre entre la responsabilité et la mise en œuvre efficace et efficiente des programmes.

### LA DURÉE DE L'EXAMEN

- une analyse afin de déterminer si des instruments autres que des subventions et des contributions peuvent permettre d'atteindre plus efficacement les résultats stratégiques voulus pour les Canadiens obtenant du soutien du gouvernement.
- l'étude de la suppression des obstacles et contraintes législatifs qui nuisent à la prestation efficace et efficace des programmes de subventions et de contributions;
- une analyse afin de déterminer si des instruments autres que des subventions et des contributions peuvent permettre d'atteindre plus efficacement les résultats stratégiques voulus pour les Canadiens obtenant du soutien du gouvernement.

Le groupe d'experts devra examiner l'ébauche de la Politique sur les paiements de transfert ainsi que les directives connexes, y compris les articles pertinents de la *Loi sur la gestion des finances publiques* afin de :

- déterminer les mesures de contrôle improductives ou les exigences de rapport inefficaces concernant les paiements de

Comme l'indique le calendrier présenté à l'Annexe 2, un bon nombre de mesures peuvent être prises immédiatement soit par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, ou par les ministères et les organismes bailleurs de fonds, ou encore par les deux. Dans d'autres domaines, des travaux plus poussés s'imposent, mais là encore, des décisions devraient pouvoir être prises en l'espace de 18 mois. Une fois ces mesures en marche, les problèmes relativement peu nombreux exigeant des travaux beaucoup plus poussés pourront être traités à un rythme raisonnable.

Au gouvernement, certaines choses sont difficiles à réaliser, mais l'amélioration de l'administration des subventions et des contributions ne devrait pas présenter de difficultés. Il nous suffit d'admettre l'existence du problème et de nous mettre au travail.

## LA PRISE EN CHARGE

Nous sommes sûrs que le Conseil du Trésor et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada seront sensibles aux changements raisonnables qui s'imposent pour accroître l'efficacité tout en renforçant la responsabilisation. Nous n'avons aucun doute que le président du Conseil du Trésor et ses collaborateurs sauront exercer, à l'échelle du système, le leadership requis pour apporter des changements à moyen et à long terme. Mais le leadership de l'administration centrale ne suffit pas pour favoriser l'apport des changements que nous proposons. Après tout, le Conseil du Trésor n'est pas la seule institution responsable de l'ensemble de règles; les ministères et les organismes eux-mêmes construisent des systèmes de contrôle et de rapports. C'est là que réside la philosophie de gestion du gouvernement et c'est à partir de là que le changement culturel devra se faire.

C'est la raison pour laquelle le Groupe recommande que le gouvernement amorce sans tarder le processus de changement par des projets de « validation de principe » avec la participation de groupes de ministères et d'organismes compétents. Ce sont ces institutions qui assument la responsabilité des programmes de subventions et de contributions, qui entretiennent des relations les plus étroites avec les clients et qui savent le mieux comment innover pour améliorer le service tout en renforçant la responsabilisation dans la pratique. Nous encourageons donc ces ministères et ces organismes à se charger du processus de changement et à faire participer les organisations et les collectivités bénéficiaires. Ce n'est qu'en traitant les clients comme des alliés – partie de la solution plutôt que du problème – que le gouvernement pourra mettre en marche un changement durable et positif dans l'administration des subventions et des contributions.

## AU TRAVAIL

La mise en œuvre est bien sûr notre préoccupation finale. Aucun groupe d'experts ne veut qu'on se limite à lire son rapport sans y donner suite. La nécessité d'un changement saute aux yeux de toutes les personnes qui se sont penchées sur le problème – et pas seulement les membres du Groupe, mais aussi la vérificatrice générale du Canada, les comités parlementaires et les nombreux autres auteurs et équipes de travail qui ont abordé ces questions, ces dernières années.

Le fait qu'il y ait beaucoup à faire, et ce, sur de nombreux fronts distincts de l'activité gouvernementale, ne doit pas aboutir à la conclusion que la tâche à accomplir est tout simplement trop vaste ou trop difficile. Au contraire, l'ampleur de la tâche à accomplir devrait faire naître la conviction qu'il est temps d'agir.



Mais nous croyons également qu'un processus d'examen aussi vaste que le nôtre, qui a porté sur près de 2 000 personnes, au sein du gouvernement et à l'extérieur, participant d'une manière ou d'une autre à la gestion des programmes de subventions et de contributions, ne pouvait que révéler des réalités importantes. Selon l'une d'elles, la philosophie de gestion actuellement pratiquée au gouvernement n'est pas propice à l'administration efficace et efficiente des subventions et des contributions. Elle est beaucoup trop négative à l'idée de courir des risques, comprend beaucoup trop de processus sans intérêt et des lourdeurs administratives, et elle a abouti à une situation dans laquelle les bénéficiaires de subventions et de contributions fédérales sont traités comme des bénéficiaires proprement dits, et non pas comme des partenaires à des entreprises menées pour le bien public.

Pour bien comprendre l'univers des subventions et des contributions, il faut incontestablement commencer par respecter le client. En considérant ces programmes comme des avantages facultatifs accordés à une clientèle peu méritante et indigne de confiance, nous partons du mauvais pied. C'est ce genre d'attitude qui aboutit à des contrôles excessifs, à des vérifications coûteuses et inutiles, et à l'obligation de produire des rapports qui ne seront jamais lus. Par contre, en traitant les clients comme des partenaires à l'atteinte d'objectifs communs, nous pouvons apporter des améliorations durables à la gestion et aux résultats des programmes.

La culture actuelle, qui est trop axée sur le contrôle, ne renforce nullement la responsabilisation. En fait, la complexité même de « l'ensemble de règles » actuel ne fait qu'embrouiller la responsabilisation et est une source de frustrations pour les gestionnaires et les bénéficiaires. Des règles de meilleure qualité, ça ne veut pas dire davantage de règles, et quel que soit l'ampleur de la réglementation de l'administration centrale, on ne pourra déjouer tous les actes répréhensibles ni n'empêcher quiconque de commettre des erreurs. Ce qu'il faut, c'est contrôler le risque d'erreur au moyen d'un système moderne et simplifié de gestion des risques. On peut dire que la responsabilisation est renforcée lorsque les règles de conformité sont judicieuses et établies à un niveau correspondant au risque et au besoin.

Certes, le gouvernement a besoin de règles et d'exigences élaborées dans un esprit d'entreprise – c'est-à-dire des règles qui permettent de faire des distinctions pertinentes entre les divers programmes, besoins et risques. Ce qu'il lui faut, ce sont des règles qui tiennent compte de l'incidence qu'elles ont sur les clients et qui renforcent la responsabilisation en la rendant plus claire et plus efficace.

## IV. Conclusions

### LES PRATIQUES EXEMPLAIRES

Le Groupe ne veut pas que ses critiques concernant la situation actuelle ou encore ses diverses recommandations en matière de changement soient interprétées comme le constat d'une administration des programmes de subventions et de contributions qui n'a rien de bon. Pendant nos consultations, nous avons été surpris de constater qu'un certain nombre de ministères et d'organismes – en particulier les quatre organismes de développement régional, mais aussi des entités plus grandes comme Service Canada – avaient déjà adopté d'importantes mesures pour simplifier et améliorer leurs programmes de subventions et de contributions. Chacun de ces organismes a déjà mis en œuvre, à sa façon, bon nombre des mesures que nous recommandons, par exemple en :

- adoptant une approche axée sur les citoyens;
- simplifiant les processus de demande et d'approbation;
- établissant des normes de service;
- recourant à la technologie pour faciliter l'accès des clients aux programmes;
- adaptant les exigences en matière de rapports au montant et à l'objectif de la contribution, et aux capacités du bénéficiaire;
- évitant les vérifications excessives ou qui font double emploi.

### LA PHILOSOPHIE DE GESTION

C'est la preuve de l'existence de ces bonnes pratiques qui nous a amenés à recommander au président du Conseil du Trésor de prendre note de façon plus systématique de ce qui est déjà fait et de communiquer les approches novatrices à l'échelle du gouvernement. Nous avons beaucoup à apprendre des pratiques actuelles et beaucoup de bien à apporter en promouvant leur utilisation.

La question de la philosophie de gestion a surgi pendant nos consultations et elle a alimenté les réflexions du Groupe. Nous reconnaissons que le gouvernement du Canada est le milieu de travail le plus complexe qui existe au pays, et que les raisons qui expliquent la situation que nous connaissons aujourd'hui sont nombreuses. Nous savons aussi que notre rapport n'est qu'un vecteur parmi de nombreux autres et nous ne faisons aucune illusion sur le changement global que nos conclusions et nos recommandations – à elles seules – provoqueront.



financier. Si des préoccupations surgissent, le gestionnaire du programme se rend au Refuge pour aider à déterminer les problèmes administratifs ou les questions organisationnelles qui doivent être réglés dans le cadre d'ateliers de renforcement des capacités (par exemple, une formation en tenue de livres pour un membre du personnel). Bien entendu, ces mesures correctives doivent être prises dans un délai convenu pour que le financement du projet continue. On présente au conseil d'administration du Refuge et à RHDDC un rapport sur ces points de contrôle et sur les états financiers annuels vérifiés soumis, préparés dans le cadre du processus régulier de vérification du Refuge, car ces éléments peuvent influencer sur le financement actuel ou futur. En réglant ces préoccupations immédiatement, le Refuge demeure en règle et pourra accéder à un financement pour d'autres projets futurs. Une lettre du président du conseil d'administration, décrivant les mesures prises pour remédier aux questions soulevées dans le cadre d'une vérification, est exigée dans les trois mois suivant la fin de l'exercice financier. Le Refuge doit aussi présenter sur son site Web le rapport narratif trimestriel de la directrice administrative, décrivant les réalisations du projet et invitant la communauté à lui faire parvenir ses commentaires.

À la fin du projet, le ministère doit effectuer une évaluation en émettant des recommandations pour toutes les améliorations à apporter à l'administration. Une fois approuvées, ces recommandations sont consignées officiellement dans le dossier du Refuge sur le site Web du ministère, auquel les agents de tous les ministères pourront se reporter en examinant les futures demandes de financement. Tous les ministères peuvent accéder facilement à ces informations, car un numéro d'entreprise unique est attribué à chaque bénéficiaire qui fait affaire avec le gouvernement.

**Commentaire :** Ce scénario théorique comporte l'obligation de rendre des comptes pour le financement et les produits livrables au gouvernement ainsi qu'à la communauté, des possibilités d'améliorer l'administration si des problèmes surgissent, et le transfert des fonds à temps pour assurer une administration efficace pendant la période appropriée, ce qui permet d'affecter davantage de ressources au service et moins à l'administration.



## ADMINISTRATION FUTURE POSSIBLE DES SUBVENTIONS ET DES CONTRIBUTIONS

### Un service d'alphabétisation dans un centre d'hébergement pour les femmes

Le Refuge communautaire pour les femmes est une organisation sans but lucratif dans une petite ville loin des grands centres. Il reçoit un financement de soutien modeste de la municipalité et de la province pour offrir localement un lieu d'hébergement sécuritaire aux femmes et à leurs enfants qui sont victimes de violence familiale. Il dépend de contributions fédérales, provenant le plus souvent de Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC), afin de développer des outils d'apprentissage en matière d'alphabétisation adaptés aux besoins de ses clients.

Les services du Refuge sont fournis par la directrice administrative, quelques membres du personnel rémunérés et des bénévoles de la communauté. Le Refuge a un conseil d'administration formé de bénévoles, qui comprend des professionnels dans les domaines juridique et financier, et d'autres intervenants communautaires.

La directrice administrative, en consultation avec le conseil d'administration, prépare une demande en vue d'obtenir 125 000 dollars de RHDC pour un projet d'alphabétisation de 18 mois. Elle rédige la demande sans effort, à l'aide des informations des demandes antérieures, qui se trouvent dans la section protégée par mot de passe du portail des subventions et des contributions de RHDC, et l'envoie par voie électronique. Selon la norme de service du ministère, une décision sera rendue dans les huit semaines, et la directrice administrative peut suivre en ligne l'état d'avancement de sa demande. En cas de retard de la part du gouvernement, la directrice administrative sait qu'il existe un processus accéléré pour compenser le retard. Son organisation peut maintenir planifier son projet en étant sûre d'être informée du résultat de la demande bien avant la date de début projetée, afin de pouvoir embaucher du personnel de façon économique. Les ressources consacrées auparavant aux appels de suivi et aux réunions pour comprendre le processus de demande, et le temps passé à remplir les demandes à la main et à prendre d'autres dispositions en attendant les décisions au sujet du financement servent maintenant à aider les femmes au Refuge.

En coulisce, le gestionnaire fédéral du programme détermine qu'une partie de la proposition dépasse le cadre du programme d'alphabétisation de RHDC. L'agent du programme a accès à la banque de données sur les programmes gouvernementaux pour ce genre d'activités et découvre que le volet autochtone peut être financé par un programme des Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC). L'information est transmise à la demandeuse. Le projet de 100 000 dollars est approuvé, et un accord de financement signé est envoyé à la demandeuse aux fins d'approbation.

Une fois la contribution approuvée, l'accord de financement, simple et convivial, définit clairement les produits livrables : tel que la formation de 30 bénévoles dans la communauté afin d'appuyer l'amélioration des compétences en alphabétisation à l'abri pour 100 femmes. Comme l'évaluation des risques l'a déterminé, l'accord de financement demande que la directrice administrative soumette par voie électronique au gestionnaire régional du programme un rapport narratif semestriel sur les activités prévues, accompagné d'un rapport

## LA MISE EN ŒUVRE

Le Groupe recommande que le gouvernement fédéral améliore continuellement son approche liée aux programmes de subventions et de contributions, ce qui devrait nécessiter le maintien de l'engagement des ministères et des organismes concernés et un dialogue permanent avec la collectivité des bénéficiaires. Il s'agit d'une approche ambitieuse, mais réalisable.

### *À l'avant-garde du changement*

Les ministères et chacun des programmes en sont à différentes étapes de préparation pour participer à ces améliorations. À l'avenir, il sera logique de tirer parti de ceux qui ont déjà établi les meilleures pratiques ou qui sont prêts à prendre rapidement des mesures.

#### Recommandation

31) Le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada devrait constituer des groupes de ministères compétents d'avant-garde, qui amorceraient l'examen des processus opérationnels (recommandation n° 24), qui comprend une mise en œuvre rapide des changements recommandés. Le choix des ministères devrait être fondé sur les critères suivants :

a. leur degré de participation aux programmes de subventions et de contributions;

b. leur capacité actuelle de changement;

c. l'état de préparation de la haute direction et sa capacité à donner une orientation immédiate au changement.

## LES ENGAGEMENTS FINANCIERS

#### Recommandation

32) Le Conseil du Trésor devrait créer un fonds qui servirait, sur quatre ans, à soutenir le leadership exercé par le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada dans le processus de changement amorcé au sein du gouvernement, notamment pour :

a. la création d'un centre d'expertise (recommandation n° 27), chargé d'établir et de promouvoir des pratiques exemplaires et les améliorations à apporter au mécanisme des subventions et des contributions du gouvernement;

b. l'examen des processus opérationnels dont il est question précédemment, sous la direction du Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada;

c. les examens des processus ministériels, les systèmes et la formation;

d. un portail Web d'accès plus facile, qui établirait un lien entre les demandeurs et les programmes fédéraux et, au fil du temps, les programmes offerts par d'autres paliers de gouvernement.

L'entreprise pourrait avoir une chance raisonnable d'être la première à mettre le nouveau produit sur le marché, ce qui l'aiderait à augmenter ses ventes à l'exportation.

L'entreprise soumet par voie électronique sa demande basée sur ses demandes antérieures. Le logiciel du portail peut l'aviser immédiatement qu'elle est admissible à un financement de cette source. La réponse obtenue instantanément permet à l'entreprise d'informer sa banque que la demande est en cours et a été acceptée au premier niveau. Cette information et le fait de savoir que la norme du service d'approbation d'Industrie Canada est de trois semaines permettent à la banque de préparer les documents pour que, une fois le processus d'approbation terminé, une ligne de crédit soit aussitôt accordée à l'entreprise. Ces quelques semaines aideront grandement cette dernière à mettre le produit sur le marché avant le salon annuel de la génomique.

Le « produit livrable » de la contribution, qui découlera de la technique perfectionnée de production, est une amélioration de 10 p. 100 de l'exactitude de l'ensemble des dispositifs de l'entreprise et une réduction de 5 p. 100 des coûts de production. Même si l'entreprise prévoit que cette amélioration de l'exactitude, combinée à une baisse des coûts, placera son produit au premier rang sur le marché, augmentera ses ventes de 15 p. 100 et conduira à l'embauche de 35 nouveaux employés au cours des deux prochaines années, ces résultats dépendent de facteurs sur lesquels elle n'a aucun contrôle direct. Les résultats pour lesquels l'entreprise est tenue de rendre des comptes aux fins de l'accord de contribution sont l'amélioration de 10 p. 100 de l'exactitude et la réduction de 5 p. 100 des coûts de production, soumis à une vérification.

À Industrie Canada, le portail des entreprises permet au gestionnaire du programme d'examiner la demande en fonction d'autres financements reçus par l'entreprise et de déterminer toutes les questions non réglées devant être résolues avant l'approbation finale du financement. Le gestionnaire du programme et le demandeur échangent des informations sur la section sécurisée du portail afin de clarifier toutes les questions non réglées pour que la demande de contribution soit traitée dans le délai de la norme de service. Une fois la demande approuvée, la confirmation est transmise à la banque pour que l'entreprise obtienne le financement dans les plus brefs délais.

La contribution approuvée et l'accord rédigé, le calendrier de remboursement est élaboré en partenariat avec le bénéficiaire. Si l'entreprise ne peut pas effectuer un remboursement prévu, elle doit en aviser à l'avance le gestionnaire du programme afin que des rajustements puissent être apportés. Si elle n'effectue pas un remboursement et qu'elle n'en a pas avisé le gouvernement au préalable, cela est consigné dans son dossier et aura une incidence sur les financements futurs.

À la fin du projet, l'entreprise est tenue d'inclure ce projet dans sa vérification annuelle et de soumettre les documents indiquant les effets que le financement du gouvernement a eus sur le coût de son produit, la mise en œuvre du projet et les emplois créés grâce à l'accroissement des ventes.

**Commentaire :** Ce scénario théorique comprend la reddition de comptes pour le financement et les produits livrables. L'entreprise peut avoir accès aux ressources gouvernementales en temps opportun et raccourcir le temps de mise sur le marché. Cela favorise l'économie locale en créant de nouveaux emplois et la possibilité de croissance future dans la région.



Le Groupe ne recommande pas le lancement d'un vaste programme de restructuration des systèmes. Ces initiatives sont généralement coûteuses et, de la conception à la mise en œuvre, prennent beaucoup de temps. Nous croyons plutôt qu'il existe déjà, dans différents ministères et organismes, des solutions techniques qui peuvent inspirer l'administration des programmes de subventions et de contributions et contribuer à l'améliorer.

Une façon dont la technologie peut être très utile aux bénéficiaires est en leur permettant de se tenir plus facilement informés, par voie électronique, sur les programmes et l'état d'avancement de leurs demandes.

Recommandations

29) Le Secréariat du Conseil du Trésor du Canada devrait agir en partenariat avec les ministères directeurs, pour améliorer l'accès des bénéficiaires à l'information sur les subventions et les contributions, notamment les avis diffusés sur Internet, les avis par courrier électronique, la capacité de recherche par mot clé, les processus de demande électronique, le suivi électronique (de l'état d'avancement des dossiers relatifs aux projets) et la présentation améliorée des politiques et des lignes directrices sur les sites Web.

30) Le Secréariat du Conseil du Trésor du Canada devrait, en collaboration avec les ministères clés, améliorer l'interface électronique avec les gouvernements, à l'aide d'un portail, ou de plusieurs (comme MBRX et Strategies, destinés aux petites et moyennes entreprises canadiennes, ou Grants.gov et GrantsLink, destinés aux demandeurs d'une aide de l'État aux États-Unis et en Australie respectivement). Le système d'accès pourrait être conçu en élargissant les portails fédéraux actuels, en créant un nouveau portail ou en poursuivant le financement d'un portail sectoriel comme le Community Non-Profit Gateway.

ADMINISTRATION FUTURE POSSIBLE DES SUBVENTIONS  
Soutien à la recherche et au développement d'une entreprise dans une petite ville

Le secteur de la génomique se développe rapidement au Canada depuis quelques années et occupe une bonne position sur le marché mondial. Dans une petite ville du Québec, une entreprise est largement tributaire de contributions remboursables du gouvernement fédéral pour la recherche appliquée et le développement nécessaire à la phase précommerciale du développement de ses produits. Ces fonds l'aident à prendre pied rapidement sur le marché et à livrer de nouveaux produits aux consommateurs quelques semaines après la réception des commandes.

L'entreprise cherche à obtenir un soutien financier pour un nouveau procédé qui, selon elle, améliorera l'exactitude des dispositifs de mesure de la génomique et, à cette fin, a préparé une demande pour obtenir d'Industrie Canada une contribution de 300 000 dollars remboursable en 18 mois. Le temps de mise sur le marché est d'une importance capitale et, en utilisant le nouveau portail des entreprises d'Industrie Canada,

dresser un cadre stratégique distinct pour les transferts, un cadre qui définit le rôle suivi du Conseil du Trésor et du Secrétaire par rapport aux responsabilités déléguées du ministre. Le processus devrait prévoir un engagement continu en ce qui touche la collectivité bénéficiaire et viser la simplification des exigences en matière de rapports.

## ÉQUIPER LES GESTIONNAIRES POUR LE CHANGEMENT

Le développement du savoir-faire au sein du gouvernement fédéral est un élément clé de succès. La confusion et l'incertitude ont trop souvent été à l'origine de mauvaises pratiques et de piètres résultats. Les administrateurs des programmes et les bénéficiaires devraient avoir les outils et la formation dont ils ont besoin pour prendre les bonnes décisions et s'acquitter efficacement de leurs fonctions. Quand ils demandent des conseils, ils devraient pouvoir les obtenir.

### Recommandations

27) Le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada devrait doter le gouvernement

du Canada d'un centre d'expertise, qui aurait un conseil consultatif formé de représentants des ministères subventionnaires et des bénéficiaires des programmes, pour aider les ministères à échanger les pratiques exemplaires se rapportant à la demande de subventions et de contributions et à leur administration, et promouvoir l'innovation au chapitre de l'administration des programmes.

28) Le Conseil du Trésor devrait favoriser, à l'échelle du

gouvernement, des programmes de formation destinés à tous les fonctionnaires travaillant dans le domaine des subventions et des contributions, dont les agents de programme, les contrôleurs, les agents de vérification et d'évaluation ainsi que les cadres supérieurs chargés de l'administration des programmes de paiements de transfert. Les coûts d'élaboration devraient être absorbés par l'administration centrale, et les programmes, administrés par l'École de la fonction publique du Canada.

## LA TECHNOLOGIE

Les systèmes et les processus sont importants au gouvernement, mais on n'améliorera pas l'administration des programmes de subventions et de contributions en s'appuyant seulement sur l'utilisation de la technologie de l'information.

« ... Diverses exigences, dont des vérifications multiples, la nécessité de démontrer l'admissibilité au financement, et les rapports sur les résultats des bénéficiaires, peuvent imposer un lourd fardeau financier et administratif... Il reste aux ministères à simplifier leur gestion des subventions et des contributions de façon à régler ces préoccupations. »

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA. LA GESTION DES SUBVENTIONS ET DES CONTRIBUTIONS VOTÉES, RAPPORT DE LA VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, 2006

## L'AMÉLIORATION DES DONNÉES

Comme nous l'avons indiqué, les ministères et organismes recueillent de grandes quantités de données sur toutes leurs dépenses. Cela est exigé pour l'établissement des rapports financiers et des *Comptes publics du Canada* et pour la préparation des budgets des dépenses dans le cadre de la production des rapports ministériels sur les priorités et des rapports ministériels sur le rendement.

Peu de pays font rapport sur leurs dépenses annuelles de manière aussi complète et aussi rapide que le Canada. Pourtant, malgré la multitude de données recueillies sur les dépenses en subventions et en contributions, les informations sont extrêmement difficiles à analyser, principalement parce qu'elles ne sont pas codées ou organisées de façon à permettre une classification de ces dépenses à l'échelle du gouvernement. Par exemple, le Groupe a eu de la difficulté à obtenir des informations de base sur les catégories de bénéficiaires, la taille des paiements de transfert et la mesure dans laquelle les organisations ont reçu un financement répété.

Les dépenses en subventions et en contributions constituant un véhicule important de la politique fédérale, elles devraient être plus faciles à analyser. Cela serait considérablement simplifié si un système de codification normalisé était élaboré et mis en application lors de la consignation des paiements.

## Recommandation

## 25) Le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada et le receveur général

devraient concevoir un système de codification normalisé pour la classification des dépenses en subventions et en contributions. Ce genre de système permettra d'améliorer les analyses et la gestion horizontale des programmes, et d'uniformiser les rapports.

## LE CADRE DES POLITIQUES

Le Groupe estime que le gouvernement peut amorcer le processus de réforme en rédigeant un nouveau cadre des politiques pour l'administration des subventions et des contributions, en prenant comme point de départ la nouvelle *Politique sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor. Le nouveau cadre devrait être axé sur les citoyens, en établissant une distinction plus nette entre les circonstances et les besoins des divers groupes de clients et en reconnaissant les relations différentes que ces groupes ont avec le gouvernement fédéral.

## Recommandation

## 26) Le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada et le Bureau du contrôleur

général devraient travailler avec les ministères (individuellement ou réunis), qui font principalement affaire avec des groupes de bénéficiaires donnés, pour



## Recommandation

## 23) Le Conseil du Trésor devrait mettre en œuvre les dispositions de la

*Loi fédérale sur la responsabilité* au sujet des examens quinquennaux de la pertinence et de l'efficacité des programmes de subventions et de contributions, en agissant de façon rentable de sorte que les évaluations approfondies soient ciblées sur les secteurs de programmes importants et que la collecte de données et les exigences en matière de rapports soient raisonnables et d'une utilité démontrable, pour que l'évaluation des programmes soit cohérente.

## LA REMISE EN ÉTAT DES PROCESSUS OPÉRATIONNELS

La capacité d'un ministère ou d'un organisme d'administrer ses programmes de subventions et de contributions tient à plusieurs facteurs. Les programmes ne sont pas tous identiques et certaines décisions en matière de financement demandent évidemment un temps de réflexion plus long que d'autres.

Le Groupe est cependant convaincu que les retards et le mauvais service qui existent dans l'administration des programmes de subventions et de contributions sont attribuables en grande partie aux processus opérationnels qui sous-tendent chaque étape de la chaîne décisionnelle – de la communication initiale au sujet d'un programme à l'approbation et aux rapports ultérieurs, en passant par la demande de financement, la collecte des informations et l'évaluation.

Dans plusieurs cas, une analyse minutieuse des processus opérationnels qui soutiennent la mise en œuvre des programmes de subventions et de contributions non seulement conduirait à une amélioration immédiate de la performance, mais fournirait aussi des enseignements importants pour tous les programmes de subventions et de contributions du gouvernement fédéral.

## Recommandation

## 24) Le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada, en collaboration avec

des ministères et organismes choisis, devrait effectuer un examen exhaustif des services et des processus utilisés pour octroyer des subventions et des contributions. Cet examen devrait permettre d'établir les améliorations à apporter au service et à l'efficacité et révéler les bonnes pratiques utilisées pour d'autres programmes. Le gouvernement devrait valider les résultats d'un tel examen auprès d'un nombre restreint de ministères à l'aide de projets de « validation de principe ». La première série d'examens et de validations des processus opérationnels devrait être achevée dans un délai de trois ans. Les résultats obtenus seront utiles pour la mise en œuvre à plus long terme et le programme de changement.

## Recommandation

21) Les bénéficiaires devraient faire l'objet d'une vérification par le gouvernement fédéral au plus une fois par an, quel que soit le nombre d'accords de financement conclus. (Des exceptions s'appliqueraient si une mesure de suivi, par exemple, des vérifications judiciaires, devait s'imposer.)

## Vérification axée sur les risques

D'après la politique du Conseil du Trésor, les vérifications devraient être axées sur les risques, mais nos consultations ont semblé indiquer que la fréquence des vérifications est plus élevée qu'il n'est nécessaire.

## Recommandation

22) Le Conseil du Trésor devrait encourager les ministères à mener une série de vérifications au hasard, selon le cycle financier annuel de l'organisation bénéficiaire et une analyse des risques que présente l'organisation à l'échelle ministérielle.

## Évaluation

Un des éléments les plus importants de la gestion d'un programme est l'évaluation de ce programme. Dans le contexte actuel, cela revient à tenter de déterminer périodiquement le succès global d'un programme de subventions et de contributions. Le programme a-t-il atteint l'objectif recherché? Les objectifs de la politique ont-ils été réalisés? Le programme devrait-il être modifié ou éliminé graduellement?

En vertu de la politique du Conseil du Trésor et de la Loi fédérale sur la responsabilité, une évaluation d'un programme de subventions et de contributions doit être effectuée tous les cinq ans. Selon la complexité du programme, cela peut être une entreprise considérable. Pour préparer l'évaluation éventuelle d'un programme, les accords de financement demandent souvent que les bénéficiaires recueillent et présentent régulièrement des données ne se rattachant pas directement aux objectifs du projet.

Le Groupe comprend que l'évaluation des programmes évolue vers des études plus vastes qui examinent plus attentivement l'utilité de l'ensemble des domaines de programmes, par opposition aux évaluations propres à un programme, de type plutôt *pro forma*, exigées au cours des dernières années. Celles-ci ne sont peut-être pas très coûteuses individuellement, mais elles sont très onéreuses collectivement et constituent un fardeau énorme pour les bénéficiaires, tout en étant d'une utilité très restreinte pour le gouvernement.

« Les ministères sont en voie de devenir des environnements très contrôlés et centralisés, avec lesquels il est de plus en plus difficile d'être des partenaires dans le développement de projets novateurs. Leur réticence à prendre des risques conduit à une mentalité qui leur fait "redouter de traverser la rue au feu vert, de crainte d'être trappés par une voiture". Coincés dans leur propre paralysie, ils imposent cette même structure de gestion contrôlée et centralisée aux collectivités et aux projets qui essaient de servir les communautés avec des résultats très divers. »

(COMMENTAIRE D'UN BÉNÉFICIAIRE)

Nos consultations ont révélé que ces documents sont souvent inutilement complexes et obscurs. En général, on s'entend pour dire qu'ils sont souvent inutilisables et donnent peu d'indications aux administrateurs des programmes et aux bénéficiaires. De plus, la préparation de ces documents est coûteuse et prend du temps.

L'objet de ces documents sur la planification et de ces rapports était d'accroître la clarté et la précision, mais le résultat a été l'inverse – retards et confusion. Le Groupe n'a entendu aucun argument persuasif en faveur de ces procédures contraignantes et complexes. Celles-ci devraient être considérablement simplifiées et, dans la mesure du possible, élaborées en consultation avec les bénéficiaires aux fins de compréhension commune des objectifs du programme et des attentes en matière de rendement.

### Recommandation

20) Le Conseil du Trésor devrait remplacer ses documents actuels se rapportant aux modalités de programme, au *Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats* (CGRR) et au *Cadre de vérification axé sur les risques* (CVAR) par des documents simplifiés (ou un seul document), suffisamment souples pour tenir compte des différences entre les programmes et les projets, et axés sur des objectifs réalistes et définissables. Le ou les documents en question devraient être élaborés à l'issue d'un processus de consultation auprès des intervenants internes et externes.

## LA VÉRIFICATION ET L'ÉVALUATION

### Fréquence

Tout le monde s'entend sur le fait que les dépenses fédérales, dont les paiements de subventions et de contributions, devraient être vérifiées. Cette vérification est réalisée à plusieurs niveaux.

- Une *vérification d'un bénéficiaire* est une vérification effectuée par l'administrateur du programme pour veiller au respect de l'accord de financement. Un vérificateur externe peut s'acquitter de cette fonction.
- Le groupe de *vérification interne* d'un ministère vérifie la conformité de l'administration du programme aux modalités du programme et aux diverses politiques fédérales qui s'y appliquent.
- Le *vérificateur général du Canada* peut effectuer des vérifications.

Les deux derniers types de vérification susmentionnés ne font généralement pas intervenir les bénéficiaires, mais ils peuvent le faire. Le Groupe a entendu parler de cas où les bénéficiaires ont fait l'objet de vérifications plusieurs fois dans la même année, notamment s'ils avaient reçu des fonds pour plus d'un programme (même de programmes du même ministère). Cette situation est excessive et inutile.



### Production rationnelle de rapports financiers et sur les programmes

Une coordination et une rationalisation adéquates entre les programmes, permettrait de regrouper les diverses exigences en matière de production de rapports des multiples programmes et d'y répondre au moyen d'une seule vérification. Dans les cas où plus d'un ministère participe au financement des activités du bénéficiaire, cette vérification pourrait être effectuée par un seul ministère désigné à cette fin.

Cette approche est déjà mise en pratique lorsque plus d'un ministère finance un bénéficiaire pour un seul projet. Une vérification unique devrait aussi être coordonnée pour les projets multiples qu'un bénéficiaire peut exécuter pour plusieurs ministères. L'idée maîtresse est d'obtenir un contrôle valable sans imposer de frais excessifs au gouvernement ni de perturbation au client.

Cette exigence portant sur une vérification unique est particulièrement importante dans les accords de contribution avec d'autres gouvernements. Il est inutile et redondant que le gouvernement fédéral impose ses propres exigences en matière de vérification à un autre ordre de gouvernement qui a démontré sa capacité d'exécuter des vérifications de haute qualité pour le programme en question. Il devrait exister des moyens plus appropriés d'intégrer les objectifs de vérification et de collaborer en vue d'atteindre ces objectifs pour éviter le double emploi et un fardeau inutile à ces bénéficiaires.

### Recommandation

19) Le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada

et les ministères devraient favoriser et faciliter la planification de vérifications globales à l'échelle interministérielle pour les bénéficiaires participant à des projets financés en vertu de plusieurs programmes. C'est particulièrement important pour les accords de contribution intergouvernementaux.

### Documents de reddition de comptes

Le deuxième problème de la conception des politiques et des programmes, c'est que chaque programme de subventions et de contributions est défini et évalué par un certain nombre de documents approuvés par le gouvernement.

- Les modalités d'un programme définissent les objectifs du programme, le mode de financement, les bénéficiaires admissibles et les coûts payés.

- Le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) et le Cadre de vérification axé sur les risques (CVAR) définissent respectivement la méthode à suivre pour évaluer le programme et la méthode de vérification du programme.

« Les systèmes semblent avoir été conçus sur la présomption que les organisations sont malhonnêtes, d'où le besoin d'un suivi

minutieux. Il serait peut-être

mieux de présumer au départ que

la majorité des organisations qui

font une demande sont honnêtes et

que leur manque d'empressement

à rendre des comptes est plus

attribuable à la surcharge de

travail de leur personnel qu'à

leur manque de probité. »

(COMMENTAIRE D'UN BÉNÉFICIAIRE)

## LES EXIGENCES EN MATIÈRE DE RAPPORTS ET DE REDDITION DE COMPTES

Un thème qui est revenu fréquemment pendant l'examen du Groupe a été le nombre excessif de rapports se chevauchant et faisant double emploi, des rapports réussis sur le rendement et l'obligation de recueillir des données pour des raisons apparemment obscures ou de mesurer les résultats même quand ils ne semblent pas mesurables.

Le Groupe a jugé ironique que malgré tant de données recueillies et de rapports exigés, il se soit avéré très difficile de trouver parmi toutes ces données de base utiles sur les dépenses en subventions et en contributions. Il y a manifestement quelque chose qui cloche.

### *Exigences relatives à la production de rapports*

Les bénéficiaires de fonds fédéraux doivent faire rapport sur l'utilisation de ces fonds et indiquer s'ils ont atteint les résultats visés. De temps à autre, ils doivent se soumettre à une vérification permettant de contrôler si l'accord de financement a été respecté convenablement.

Le Groupe est d'avis que les rapports devraient être faits de façon rationnelle et ne devraient pas être exigés à différents moments par différents gestionnaires de programmes. Les gestionnaires des différents programmes au sein de différents ministères devraient pouvoir avoir accès aux informations nécessaires que le gouvernement possède déjà, sans avoir à les demander à plusieurs reprises au bénéficiaire.

### Recommandation

#### 18) Le Conseil du Trésor et les ministères devraient

modifier les exigences du cadre des politiques pour les programmes de subventions et de contributions qui se rapportent à la surveillance et à la reddition de comptes de la part des bénéficiaires, pour faire en sorte qu'elles ne fassent pas double emploi et qu'elles soient clairement liées à un besoin démontrable.

« Les exigences relatives à la surveillance et à la présentation de rapports se chevauchent souvent. »

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA. LA GESTION DES SUBVENTIONS ET DES CONTRIBUTIONS VOTÉES, RAPPORT DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE, 2006

« Les questions de reddition de comptes, d'évaluation du rendement, de complexité, de souplesse et de répartition des fonds peuvent être décourageantes. Le fait de s'occuper efficacement d'une question peut en aggraver une autre, en créant une série de dilemmes et de compromis pour lesquels il n'existe pas de solution parfaite. »

TIMOTHY J. COLAN, GRANTS MANAGEMENT IN THE 21ST CENTURY: THREE INNOVATIVE POLICY RESPONSES, 2005

matière de production de rapports et à de nombreux autres aspects touchant les bénéficiaires. Ces dispositions se perdent cependant dans une multitude d'autres directives et d'exigences faisant partie d'un cadre politique si dense et si incohérent que les gestionnaires de programmes ministériels et même les agents du Conseil du Trésor les comprennent mal. Il n'est guère étonnant que dans une culture d'aversion pour les risques, peu de souplesse soit permise ou mise en pratique.

Dans l'environnement actuel d'aversion pour les risques, on trouve peu de risques dans l'administration des subventions et des contributions, même si certains ministères et organismes (par exemple, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique) ont conçu des méthodes pratiques très élaborées. L'administration sensée des programmes gouvernementaux suppose l'établissement d'un cadre de contrôle variable et adapté aux degrés de risque. Le cadre devrait tenir explicitement compte du poids relatif des coûts des contrôles ainsi que (a) des coûts administratifs et (b) de la perte d'efficacité des programmes.

« Les risques ne pouvant pas être éliminés, le défi des organismes subventionnaires revient à déterminer clairement leur degré de tolérance aux risques, à élaborer des méthodes leur permettant de choisir des modes de financement qui « correspondent » à ces degrés, puis à négocier les moyens de contrôle les moins ennuahissants et les conditions nécessaires pour atteindre un équilibre entre la surveillance et la souplesse. »

PRATIQUES PANCANADIENNES DE  
FINANCEMENT COMMUNAUTAIRE : DÉFIS  
ET POSSIBILITÉS POUR LE GOUVERNEMENT  
DU CANADA, CONSEIL CANADIEN DE  
DÉVELOPPEMENT SOCIAL, MAI 2006

## Recommandation

### 17) Le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada

- devrait élaborer une approche de gestion des risques qui, dans le cas des subventions et des contributions, adapte la surveillance et les exigences en matière de rapports aux capacités et aux circonstances propres aux bénéficiaires, et complète leurs mécanismes de reddition de comptes. Le Groupe est d'avis qu'il conviendrait de tenir compte, entre autres conditions, de celles qui suivent :
- le montant des fonds en jeu;
- la complexité de l'utilisation prévue des fonds (par exemple, la conditionnalité);
- la crédibilité établie en matière de gestion et les antécédents du bénéficiaire;
- le caractère délicat du projet/programme;
- la taille et les capacités de l'organisation

bénéficiaire.

Mis en œuvre adéquatement, ces changements procureraient les avantages d'un modèle d'« accrédition » des bénéficiaires, comme proposé par plusieurs répondants au cours de nos consultations.



## LA GESTION DES RISQUES

Le Groupe a souvent entendu dire que le cadre stratégique du Conseil du Trésor pour les programmes de subventions et de contributions est beaucoup trop rigide et que le gouvernement est enclin à imposer aux bénéficiaires une approche « uniforme pour tous ». En général, les répondants de nos consultations ont souvent mentionné le manque de souplesse dans l'administration des programmes.

Une lecture attentive des politiques du Conseil du Trésor relatives aux paiements de transfert, révèle que des dispositions de souplesse ont été prévues quant aux exigences en

- le PACE et le PCNP font souvent appel aux mêmes partenaires et la présence des deux programmes permet une meilleure intégration et une meilleure coordination des discussions et des décisions sur les questions se rapportant aux femmes enceintes, aux enfants et aux familles vivant dans les collectivités;
  - ils offrent une gamme complète de soutien aux enfants (et aux familles) à risques, de l'étape prénatale à l'âge de 6 ans.
- Le bureau de l'ASPC de la région de l'Atlantique a consacré des efforts considérables aux préoccupations des bénéficiaires relatives au suivi et aux exigences multiples des projets du PACE et du PCNP en matière de production de rapports. En conséquence, le personnel régional, en collaboration avec les bénéficiaires de projets financés et les gouvernements provinciaux, a élaboré un système intégré d'évaluation et de production de rapports. Parmi les résultats de ces efforts figurent les suivants :
- un cadre d'évaluation commun (résultats, indicateurs et outils de collecte de données);
  - une plus grande motivation, chez les bénéficiaires, à évaluer et à s'approprier le processus et les résultats;
  - la collecte des données effectuée par projets pour les objectifs régionaux et nationaux, ce qui élimine la répétition.
- Parmi les résultats découlant du fait de permettre aux bénéficiaires de soumettre un rapport et un rapport d'évaluation au lieu de deux figurent les suivants :
- moins de travail administratif consacré aux projets;
  - des renseignements plus intégrés sur les résultats du travail associé aux investissements de l'ASPC chez les enfants et sur leurs répercussions sur les enfants, les familles, les collectivités et l'ensemble du système institutionnel et gouvernemental;
  - un éclairage plus stratégique et plus large sur les avantages et les défis que présentent la participation hâtive des familles à risques et le fait de fournir un éventail complet de soutien aux familles et aux collectivités;
  - un meilleur transfert des connaissances et une meilleure promotion du travail effectué dans le cadre du projet.

La pratique consistant à rembourser seulement les dépenses marginales est logique dans certaine conditions – c'est-à-dire si l'organisation bénéficiaire a plusieurs sources de revenus et si le projet financé est le seul parmi plusieurs activités financées. Il existe cependant de nombreux cas où les projets financés par le gouvernement fédéral constituent la majeure partie des activités du bénéficiaire et de son financement. Dans de tels cas, le fait de refuser dans l'accord le paiement des frais généraux liés au programme est injuste et contreproductif, car l'organisation bénéficiaire se retrouve effectivement avec un budget insuffisant et est par conséquent moins susceptible d'obtenir de bons résultats.

Recommandation

16) Le Conseil du Trésor devrait établir comme principe que dans la mesure où l'exécution de programmes fédéraux par un tiers est l'objectif stratégique qui sous-tend le programme de subventions ou de contributions, les niveaux de financement devraient tenir compte du coût total de l'exécution des programmes.

HISTOIRE DE DEUX RÉUSSITES DES SUBVENTIONS ET DES CONTRIBUTIONS DANS LE CANADA ATLANTIQUE

Le Programme d'action communautaire pour les enfants (PACE) et le Programme canadien de nutrition prénatale (PCNP)

Le Programme d'action communautaire pour les enfants (PACE) et le Programme canadien de nutrition prénatale (PCNP) sont deux programmes distincts complémentaires financés par l'Agence de santé publique du Canada (ASPC), qui fournissent un financement à des groupes et à des associations d'intérêt communautaire dans tout le Canada.

Le PACE donne accès à des programmes et à des services qui favorisent la santé et le développement social d'enfants, de la naissance à l'âge de 6 ans, et de leurs familles qui sont exposés à des risques. Il existe actuellement 465 projets du PACE dans plus de 3 000 collectivités du pays.

Le PCNP finance des initiatives communautaires qui favorisent la santé publique et réduisent les disparités, sur le plan de la santé, qui affectent les femmes enceintes et leurs bébés. Il offre un supplément alimentaire, des conseils en nutrition, un soutien à la pratique de l'allaitement maternel, une sensibilisation, des services d'orientation et des conseils sur le mode de vie. Environ 330 projets sont répartis dans 2 000 collectivités au Canada.

Dans de nombreuses collectivités, l'ASPC fournit au PCNP les fonds pour les bénéficiaires du PACE. Le fait que ces deux programmes fonctionnent comme un seul présente un certain nombre d'avantages. Par exemple :

- le PACE fournit l'infrastructure administrative de soutien au PCNP, ce qui permet d'orienter les ressources limitées de ce programme vers les programmes et les activités d'évaluation;

**Recommandation**

14) Le Conseil du Trésor devrait favoriser la réduction du nombre de catégories de dépenses dans les accords de financement et laisser aux bénéficiaires une plus grande latitude pour transférer des fonds d'une catégorie à une autre.

## Financement de base

Au cours des dernières années, le gouvernement du Canada a fourni des subventions à certaines organisations pour soutenir leurs frais généraux. Ces subventions ont été appelées « financement de base ». Le financement de base s'applique en grande partie aux bénéficiaires qui ont des sources de recettes limitées et donc des moyens limités pour soutenir la base de l'organisation. Le gouvernement a mis fin à cette pratique il y a quelques années, car il a jugé que cela pourrait être considéré comme un financement préférentiel ou involontaire de la défense d'intérêts politiques.

Même si le Conseil du Trésor n'interdit pas explicitement le financement des coûts de base d'une organisation, la question demeure une préoccupation pour de nombreuses organisations qui désirent maintenir leur capacité de fournir des programmes et des services. Inévitablement, de nombreux bénéficiaires de subventions et de contributions se sentent poussés à affecter une partie du financement de leur projet à leurs frais généraux. Bien entendu, le manque de financement de base a mis en péril la stabilité de plusieurs organisations communautaires sans but lucratif qui fournissent des services dont le gouvernement a besoin.

## Recommandation

15) Le Conseil du Trésor devrait encourager les ministères et les organismes subventionnaires à réexaminer la question de savoir si, et dans quelles circonstances, le financement de base est justifié pour compléter le financement propre à un projet.

## Dépenses admissibles

Certains accords de contribution limitent les dépenses admissibles remboursables aux dépenses supplémentaires associées uniquement au projet financé. En conséquence, les dépenses liées au local du bureau, au personnel permanent et à d'autres coûts ne peuvent pas être inclus dans l'accord.

« Nous avons découvert que malgré la nature à long terme des programmes de base et la relation continue existant entre les ministères et les bénéficiaires, les ministères demandent encore aux bénéficiaires de leur soumettre des demandes annuelles. Cette exigence se traduit par des coûts administratifs supplémentaires pour les bénéficiaires et une perte de temps et des ressources pour les ministères. Des accords plurianuels tenant compte des facteurs de risque appropriés et de l'expérience antérieure avec le bénéficiaire élimineraient les coûts des demandes annuelles. »

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU  
CANADA. LA GESTION DES SUBVENTIONS ET  
DES CONTRIBUTIONS, RAPPORT DE LA  
VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, 2006



Après tout, le gouvernement a intérêt à financer des projets bien gérés et mis en œuvre de façon efficace. Des interruptions inutiles du financement ne soutiennent aucun de ces deux objectifs.

Le financement pluriannuel est pratiqué par certains ministères et organismes, mais non par d'autres. Bien que la politique du Conseil du Trésor n'interdise pas un tel financement, nous avons observé dans de nombreux cas l'existence d'une pratique établie depuis une décennie ou plus dans des ministères, qui est devenue aussi stricte que si c'était une règle du Conseil du Trésor.

Le Groupe recommande qu'il soit d'usage à l'échelle du gouvernement de financer des projets ou des activités approuvés, de leur lancement à leur conclusion ou au moins pendant trois ans.

Le Groupe recommande aussi que l'on prête également une attention aux exigences en matière de financement des organismes subventionnaires fédéraux comme les conseils subventionnaires de recherche et la Fondation canadienne pour l'innovation qui, avec raison, offrent déjà un financement pluriannuel aux bénéficiaires de leurs programmes de financement. Ces organismes seraient en bien meilleure position pour planifier et gérer leurs programmes de subventions s'ils recevaient du gouvernement un financement pluriannuel comparable.

### Recommandations

12) Le Conseil du Trésor devrait, par sa politique et ses décisions, favoriser le financement pluriannuel des projets et des activités qui présentent une dimension pluriannuelle.

13) Dans le même ordre d'idées, le Conseil du Trésor devrait favoriser le financement pluriannuel des organismes subventionnaires fédéraux qui offrent un financement pluriannuel à leurs propres bénéficiaires.

### Accords de financement

Le principal document entre le bénéficiaire d'une subvention ou d'une contribution et l'administrateur du programme est l'accord de financement. Cet accord est dressé conformément aux buts du programme, énoncés dans les modalités de ce dernier. Plusieurs de ces accords de financement imposent des restrictions inutiles sur l'utilisation des fonds. En particulier, le transfert de dépenses d'une catégorie de coûts à une autre exige souvent une approbation spéciale du ministère subventionnaire, ce qui est inefficace et prend du temps.

## Recommandation

11) Le Conseil du Trésor devrait modifier les pratiques d'élaboration des politiques, de conception des programmes et d'évaluation pour s'assurer que les évaluations mesurent les objectifs liés aux programmes et des résultats qui sont bien définis et réalistes. Les exigences concernant la collecte des données et les rapports devraient être établies en conséquence.

## LE FINANCEMENT

*Projets pluriannuels*

Le Groupe a appris que, dans bien des cas, les projets qui s'étendent sur plusieurs années ne sont pas financés sur une base pluriannuelle. Au lieu de cela, même s'il est clair que le projet durera plusieurs années, le bénéficiaire doit soumettre régulièrement une demande pour continuer à recevoir des fonds. Chacune des demandes entraîne l'attente d'une décision de renouvellement, si bien que le projet est souvent interrompu faute de fonds. Ces interruptions perturbent non seulement le déroulement du programme, mais peuvent être aussi très coûteuses, car les organisations bénéficiaires sont obligées de mettre à pied des employés vers la fin de l'exercice financier, puis les réengagent un ou deux mois plus tard.

Le Groupe soupçonne que cette pratique du renouvellement annuel vise à exercer un niveau de contrôle supplémentaire sur les projets pluriannuels. Il est d'avis que c'est une approche peu judicieuse. Quand un projet ou une activité à financer est de nature pluriannuelle, le profil de son financement devrait l'être aussi dans la mesure du possible (au moins pour trois ans). Cela peut évidemment faire l'objet d'une réorientation en cours de processus, mais ces aspects n'altèrent en rien la nécessité de fournir un financement pluriannuel dans ces cas-là, comme plusieurs ministères le font déjà d'ailleurs.

Les ministères reçoivent annuellement du Parlement des crédits qui peuvent augmenter ou réduire les budgets disponibles des programmes de subventions et de contributions. Il est d'usage que les accords de subventions et de contributions comprennent une clause indiquant que le financement dépend essentiellement de la disponibilité des fonds appropriés et de l'approbation ou du renouvellement d'un programme par le Conseil du Trésor. Tout en étant réelle, cette contrainte ne doit pas empêcher un ministère de conclure un accord de financement pluriannuel avec un bénéficiaire dont le projet financé est de nature pluriannuelle.

« Le financement à plus long terme est un point fondamental pour de

nombreuses entreprises et

organisations sans but lucratif...

Les organisations sans but lucratif...

ont à peine le nécessaire, comme

si elles faisaient quelque chose de

mal, et mendient presque pour

obtenir des fonds. Le gouvernement

doit énoncer ses priorités pour les

cinq prochaines années dans les

secteurs privés et sans but lucratif,

inclure une disposition de

réexamen dans le financement et

financer les projets de sorte que

les organisations locales puissent

voir comment tout est lié et

comprendre l'idée générale. »

(COMMENTAIRE D'UN BÉNÉFICIAIRE)

Le Groupe signale que les normes et les délais de service requièrent l'attention non seulement des fonctionnaires, mais aussi des ministres et de leur personnel.

#### Recommandation

- 9) Des ministères et des organismes directeurs choisis devraient, en collaboration avec le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada et les bénéficiaires, publier des normes de service claires, pour les programmes de subventions et de contributions, rédigées en un langage simple que tous les intéressés peuvent comprendre. Les ministères choisis devraient disposer de normes de service dans un délai de 18 mois, et tous les ministères et organismes devraient élaborer des normes de service dans un délai de trois ans.

## LE PARTAGE DES RENSEIGNEMENTS

Il n'est pas toujours simple pour les ministères et organismes de partager des renseignements. Ils ont différentes méthodes de collecte et de stockage des renseignements, et des procédures et des systèmes de partage doivent être élaborés et souvent modifiés. De plus, le partage des renseignements sur les antécédents d'un client en matière de subventions et de contributions nécessiterait l'utilisation d'un identifiant commun et pourrait mettre en jeu des questions de respect de la vie privée. Un identifiant commun déjà largement utilisé par les gouvernements fédéral et provinciaux est le numéro d'entreprise, un identifiant unique pour toutes les organisations à but lucratif et la majorité des organisations sans but lucratif. Le numéro d'entreprise, qui a commencé par être un identifiant à des fins fiscales, a été adopté pour différentes autres utilisations gouvernementales.

#### Recommandation

- 10) Le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada devrait clarifier, de concert avec le Commissariat à la protection de la vie privée, les questions de confidentialité dans le cadre de l'échange de renseignements sur les bénéficiaires entre les ministères, pour faire en sorte que les renseignements pertinents sur les investissements fédéraux dans les subventions et les contributions soient accessibles dans tout le gouvernement. Cet éclaircissement devrait porter sur des questions comme l'utilisation du numéro d'entreprise et le consentement du bénéficiaire pour l'échange de renseignements.

Les renseignements sur les résultats sont importants et la façon dont ils sont réunis est toute aussi importante. On demande trop souvent trop de données, en présupposant que plus on a de renseignements, mieux c'est. Cela peut imposer un fardeau administratif inutile au bénéficiaire. Plusieurs ministères ont réglé la question en adoptant des attentes mieux orientées face à la collecte des données.



## UN PROCESSUS DE DEMANDE SIMPLIFIÉ

La réduction de la paperasserie dans le processus de demande est l'un des changements les plus directs qui peut être apporté au régime actuel des subventions et des contributions fédérales. Ce processus doit devenir plus simple, plus transparent et plus rapide pour toutes les parties concernées.

### Recommandation

#### 8) Pour améliorer le système à la fois pour les

gestionnaires et les bénéficiaires, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et les ministères devraient des maintenant simplifier et rendre plus transparent le processus de demande de subventions et de contributions, en réduisant le nombre d'étapes, en utilisant davantage des formulaires communs, en simplifiant les exigences en matière d'information et en recourant aux technologies électroniques pour les présentations et les communications de suivi. Le cas échéant, il conviendrait d'encourager les ministères et les organismes à utiliser les services d'agents de programme ayant reçu une formation pour aider les demandeurs à comprendre le système et à y accéder.

## UN MEILLEUR SERVICE

La prestation d'un meilleur service aux Canadiens est un objectif avoué du gouvernement et, selon le Groupe, cet objectif devrait transparaître dans la conception et la gestion des programmes de subventions et de contributions.

Chaque programme devrait être doté d'un ensemble clair de normes de service liées directement à l'administration des subventions et des contributions (comme la rapidité de la décision à la suite des demandes, la clarté des critères et des exigences de production de rapports et le respect des délais de paiement). Ces normes devraient guider les actions des administrateurs fédéraux et clarifier les attentes des bénéficiaires. Pour répondre aux normes de service, les fonctionnaires ont besoin de soutien. Il est injuste et irréalisable de s'attendre à ce qu'ils fournissent un service meilleur et plus rapide si la politique et le cadre administratif dans lequel ils travaillent est un obstacle au succès.

« Le processus de l'accord de contribution est pénible. Je voudrais voir apparaître des formules budgétaires qui éliminent le besoin de comptabilisation trimestrielle. Je voudrais que si la date de la fin de mon projet est le 31 mars, l'organisme subventionnaire honore son engagement d'exiger le rapport final sur le projet dans les 60 jours suivant le 31 mars et ne demande pas d'avoir le rapport le 31 mars, uniquement parce que c'est la fin de son exercice financier et que c'est plus commode pour lui. Je voudrais que le paiement soit effectué obligatoirement dans les 30 jours suivant l'approbation d'une contribution. Nous attendons maintenant depuis plus de 4 mois, notre accord n'est pas encore au point et nous n'avons pas de paiement pour le projet. »

(COMMENTAIRE D'UN BÉNÉFICIAIRE)

- Un demandeur de fonds de programmes différents doit fréquemment fournir plusieurs fois les mêmes renseignements;

- Le bénéficiaire doit souvent remettre des rapports semblables à de nombreux gestionnaires de programmes différents et se soumettre à plusieurs vérifications;

- Dans certains cas, les bénéficiaires financés pour des projets continus sont tenus de soumettre annuellement une nouvelle demande et celle-ci est traitée comme si c'était une première demande.

Le Groupe estime que ce genre de problèmes témoigne d'une approche du partage des informations qui est centrée sur le gouvernement au lieu d'être axée sur les citoyens.

S'il est ni souhaitable ni possible d'essayer de combiner tous les programmes fédéraux en un seul programme de paiements de transfert, il est souhaitable – et réalisable – d'établir un système de partage des informations entre les programmes et ministères de sorte qu'un demandeur ou client n'ait à fournir un rapport ou des informations qu'une seule fois. Les informations peuvent ensuite servir à toutes les fins nécessaires, réduisant de ce fait le temps et les efforts que les clients doivent consacrer à faire affaire avec le gouvernement, le double-emploi et le chevauchement, et le fardeau de la production de rapports pour les demandeurs et les bénéficiaires.

Cette perspective unique du client est axée sur l'efficacité et sur le fait, pour le gouvernement, de se présenter comme un ensemble unique cohérent, que le demandeur cherche à obtenir des fonds de plusieurs programmes ou de plusieurs ministères. En théorie, cette approche des subventions et des contributions pourrait être étendue aux différents ordres de gouvernement (c'est-à-dire inclure aussi les programmes provinciaux et territoriaux). C'est déjà le cas pour un certain nombre de programmes destinés aux particuliers.

### Recommandations

- 6) Pour favoriser une « perspective unique du point de vue du client », le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et les ministères compétents devraient améliorer la coordination horizontale de l'administration des programmes au sein des ministères et entre eux.

- 7) Le Conseil du Trésor et le Secrétariat devraient, dans la mesure du possible et en collaboration avec d'autres paliers de gouvernement, chercher à harmoniser les exigences fédérales, provinciales et municipales en matière d'information, de rapports et de vérification applicables aux subventions et aux contributions.

« Ce serait bien s'il existait une seule demande pour toutes les

subventions fédérales. Au lieu de rédiger une proposition pour un tout petit projet, ce serait mieux d'en faire une pour tous les

projets. C'est difficile de préparer une proposition pour des fonds destinés au VIH/sida, puis une autre pour la Stratégie de lutte contre le tabagisme, et encore une

autre pour l'ETCAF. C'est

également difficile de rédiger

des rapports distincts pour ces

propositions. Nombres de fois et

tous les ans, Santé Canada me

demande un rapport final que j'ai

soumis le mois précédent et je ne

sais pas s'il a été perdu dans la

papierasserie. Une collègue me dit

qu'il lui arrive la même chose.

Cela est un peu ridicule et prend

un temps considérable aux

deux parties. »

(COMMENTAIRE D'UN BÉNÉFICIAIRE)

résultats visés, les risques que le gouvernement est prêt à tolérer et la façon dont le programme en question sera vérifié et évalué. Le Groupe recommande donc que les accords de financement avec chaque bénéficiaire énoncent plus clairement les objectifs d'un accord particulier et les attentes à l'égard du bénéficiaire. L'accord devrait se faire de manière à indiquer clairement ce qui constitue une réussite et un échec en ce qui a trait à une initiative donnée et à se prêter à une vérification et à une reddition de comptes valables en situation réelle. Le point essentiel est que les bénéficiaires ne devraient pas avoir à rendre des comptes pour des résultats à grande échelle qui dépassent leurs capacités de réalisation ou les capacités d'évaluation des vérificateurs.

### Recommandation

5) Les objectifs énoncés dans l'accord de financement conclu avec un bénéficiaire donné devraient être clairement définis, réalistes et atteignables.

## UNE PERSPECTIVE UNIQUE DU CLIENT

Comme nous l'avons mentionné, il existe plus de 800 programmes de subventions et de contributions mis en œuvre par 50 ministères et organismes fédéraux. De nos consultations et discussions, il est ressorti qu'un certain nombre de problèmes découlent de l'incapacité du gouvernement de réunir et de tenir à jour une perspective unique du client des subventions et des contributions. Cela est une source de frustration pour les bénéficiaires et les gestionnaires de programmes.

Les principaux problèmes que nous avons observés sont les suivants :

- La plupart de ces programmes sont administrés indépendamment les uns des autres. Leurs modalités et leurs Cadre de gestion et de responsabilité (CVAR) sont généralement très différents;
- Les informations sur ces programmes ne sont souvent pas partagées, même au sein du même ministère;



Le choix du mode de financement le plus approprié devrait faire l'objet d'une étude en profondeur à l'étape de la conception du programme. Cela requiert une bonne évaluation des niveaux de risque en jeu ainsi qu'une bonne description des bénéficiaires admissibles et des objectifs du programme. Les programmes devraient être conçus en fonction du bénéficiaire et des personnes qui en bénéficieraient ultimement, tout en prévoyant une surveillance raisonnée pour s'assurer que les objectifs du programme sont atteints. Dans la mesure du possible et au besoin, il faudrait utiliser des subventions, car elles se traduiraient par une réduction du fardeau souvent excessif que constituent la production des rapports et l'obligation de rendre des comptes associées aux contributions.

#### Recommandation

4) Dans le cadre de son examen de la *Politique sur les paiements de transfert* et des politiques et lignes directrices connexes, le Conseil du Trésor devrait s'assurer qu'il existe une meilleure adéquation entre les modes de financement par des subventions et des contributions et les types de programmes financés. Il existe actuellement de nombreuses catégories d'instruments de paiement, mais le Groupe estime que seulement trois sont nécessaires.

a. des *subventions* qui sont inconditionnelles ou assorties d'exigences très limitées en matière de rapports;

b. des *contributions* liées à un projet ou limitées;

c. des *contributions* pour la prestation soutenue des services, et donc à plus long terme.

## LA CONCEPTION DES PROGRAMMES

### Objectifs des programmes

Les programmes de subventions et de contributions sont destinés à mettre en œuvre des objectifs de la politique publique, mais il arrive rarement qu'un bénéficiaire unique soit en position de le faire seul. Le Groupe a entendu dans plusieurs milieux qu'il existe souvent une confusion entre les attentes à l'égard des bénéficiaires et les buts d'ordre plus élevé des politiques, qui sont inhérents au programme. Il faudrait éclaircir cette ambiguïté.

De l'avis du Groupe, l'administration efficace des programmes commence par une conception adéquate d'un programme – il doit être approprié au départ, sans quoi des problèmes surgiront en fin de processus. C'est incontestablement un des enseignements tirés des problèmes récents survenus dans l'administration des subventions et des contributions fédérales. En particulier, il est important d'examiner d'emblée les

« [Nous devrions avoir] d'autres possibilités que le modèle logique pour évaluer les résultats. Ce modèle est inadéquat pour les services qui ne sont pas quantifiables (le fait d'apprendre à lire et ses répercussions sur l'emploi) et qui sont à long terme (les effets de l'alphabétisation sur toute une vie). »  
(COMMENTAIRE D'UN BÉNÉFICIAIRE)

Nous sommes fermement convaincus qu'un programme énergique de changement, fondé sur ces principes, centré sur les citoyens et orienté sur la nécessité de produire des résultats, fournira des avantages évidents aux bénéficiaires, à leurs clients et au gouvernement.

## LA DISTINCTION ENTRE LES SUBVENTIONS ET LES CONTRIBUTIONS

Au cours des cinq dernières années, l'utilisation des subventions en tant que mode de financement a augmenté (cela inclut les subventions conditionnelles et le financement par dotation). Toutefois, nos consultations ont révélé que l'on demande de plus en plus aux bénéficiaires de subventions de fournir des rapports supplémentaires sur l'utilisation des fonds qu'ils reçoivent. Cela a conduit à un point tel que, dans certains cas, les subventions imposent aux bénéficiaires presque autant de rapports que le font les contributions.

Le Groupe est d'avis que le Conseil du Trésor devrait encourager un plus grand recours aux subventions dans les programmes à faible risque, puisque les subventions nécessitent moins de comptes et de surveillance. Quand le mode de financement utilisé est une contribution, celle-ci devrait être mieux adaptée aux capacités du bénéficiaire et à l'objet réel du financement. Ainsi, un financement unique pour un projet devrait être basé davantage sur une reddition de comptes des dépenses admissibles et des activités précises, tandis que le financement soutenu à plus long terme d'une organisation devrait exiger des accords de financement de plus longue durée et une plus grande souplesse à l'égard de l'emploi véritable des fonds.

Nous estimons aussi que, dans la mesure du possible, les subventions devraient demeurer inconditionnelles, avec des exigences limitées en matière de production de rapports. Les subventions devraient être le mode de financement choisi quand les critères d'admissibilité initiaux et les renseignements reçus dans les formulaires de demande constituent une assurance suffisante que les objectifs du paiement seront atteints. Lorsque la production de rapports est exigée pour une subvention, elle ne devrait pas être astreignante et devrait porter seulement sur l'atteinte des objectifs généraux du programme et non sur le fait que les fonds ont été affectés à des activités admissibles précisément définies.

Les contributions sont un mode de financement qui exige une surveillance et une reddition de comptes accrues, car elles reposent sur le principe du remboursement des dépenses admissibles pour la réalisation des activités indiquées dans l'accord de financement. Pour le bénéficiaire, cela se traduit inévitablement par la production de rapports supplémentaires. Quand des contributions servent à financer la mise en œuvre de services à long terme, par opposition au financement unique d'un projet, les accords de financement devraient être pluriannuels et prévoir des possibilités appropriées de renouvellement ou d'ajustement périodique. Ces accords devraient également donner au bénéficiaire une plus grande souplesse quant à la façon dont il peut utiliser les fonds pour réaliser les objectifs du programme.

## Recommandation

3) Il conviendrait d'examiner l'ensemble de règles qui s'appliquent actuellement aux subventions et aux contributions, conformément aux huit principes énoncés ci-dessous, en vue de remanier les politiques administratives du Conseil du Trésor et des ministères.

a. *Intelligibilité* : Après avoir été remaniées, les politiques devraient être faciles à comprendre par les personnes qui sont appelées à les suivre, ce qui veut dire moins de règles, mais des règles davantage ciblées et plus compréhensibles.

b. *Clarté des résultats* : Après avoir été remaniées, les politiques devraient exiger la description claire et concrète des résultats que le programme doit permettre d'obtenir et des résultats que le bénéficiaire est censé produire.

c. *Aspect pratique des exigences en matière de conformité* : Après avoir été remaniées, les politiques devraient exiger des mesures de surveillance, de communication et de vérification axées sur les aboutissements ou les résultats qui tombent sous le contrôle raisonnable du bénéficiaire.

d. *Sensibilité au risque des exigences en matière de conformité* : Après avoir été remaniées, les politiques devraient exiger que les mesures de surveillance, de communication et de vérification établissent une distinction entre ce dont on a besoin pour aborder la question de l'utilisation convenable des fonds et d'autres facteurs présentant un intérêt (par exemple la collecte de données pour la recherche ou l'information à des fins d'évaluation) et tiennent compte de l'échelle du financement, de la nature de l'activité financée et des antécédents du bénéficiaire.

e. *Coordination verticale des exigences en matière de rapports* : Après avoir été remaniées, les politiques devraient favoriser l'utilisation des pratiques normales du bénéficiaire en matière de rapports, au moyen d'instruments servant à d'autres fins.

f. *Coordination horizontale des exigences en matière de rapports* : Après avoir été remaniées, les politiques devraient favoriser des pratiques en matière de rapports qui peuvent contribuer aux exigences relatives à la reddition de comptes de tous les programmes fédéraux. Un bénéficiaire qui reçoit des fonds en vertu de différents programmes devrait pouvoir présenter un rapport global.

g. *Coût raisonnable de l'accès aux programmes* : Le coût des mesures de conformité incombant au bénéficiaire devrait être maintenu à un minimum. Les programmes de contributions perdent de leur efficacité lorsque le coût de l'obtention des fonds représente une traction importante du financement effectif. Les mesures de conformité devraient également tenir compte de l'échelle du financement.

h. *Accent sur les citoyens* : Les bénéficiaires devraient participer à la conception et à la surveillance du nouveau régime de subventions et de contributions.



### III. Résultats et recommandations

Dans la présente section, nous avons réuni les principaux thèmes et questions soulevés dans le cadre de nos travaux, ainsi que nos recommandations pour chaque élément. La liste complète de nos recommandations, regroupées selon un calendrier d'exécution, est présentée à l'annexe 2.

#### LE LEADERSHIP

Peu d'améliorations véritables se produiront dans l'administration des subventions et des contributions sans le leadership solide et soutenu des plus hautes instances du gouvernement fédéral, dont les ministres et les cadres supérieurs de la fonction publique.

##### Recommandation

1) Notre première recommandation est la suivante : le président du Conseil du Trésor devrait transmettre le présent rapport au Premier ministre, et les questions traitées devraient être considérées comme des préoccupations prioritaires du gouvernement.

Un message clair et un appui positif changeront la culture d'aversion pour les risques et ouvriront la voie à des améliorations durables dans l'administration des programmes. Chacun doit faire sa part, mais un ministre doit assurer le leadership au nom du gouvernement du Canada. Selon le Groupe, cette personne devrait être le président du Conseil du Trésor.

##### Recommandation

2) Le Premier ministre devrait attribuer au président du Conseil du Trésor la responsabilité, d'une part, de la surveillance de la réforme de l'administration des programmes de subventions et de contributions au sein du gouvernement du Canada et, d'autre part, de l'atteinte des objectifs annoncés.

#### LES PRINCIPES D'ORIENTATION DU NOUVEAU CADRE DES POLITIQUES POUR LES SUBVENTIONS ET LES CONTRIBUTIONS

Du début à la fin de nos travaux, nous avons été frappés par la nécessité d'éliminer le cadre inopérant que sont devenus les règles et exigences superflues et inutilement complexes, ainsi que les exigences liées à la production de rapports, qui ne servent ni les intérêts du gouvernement ni ceux des bénéficiaires. Nous croyons qu'une approche du changement des règles centrée sur des principes sera plus efficace.



Les programmes de subventions et de contributions constituent pour le gouvernement un moyen essentiel pour établir des rapports avec les Canadiens et les institutions de la société canadienne. Administrés adéquatement et efficacement, avec des attentes et une obligation de rendre des comptes définies clairement, ils peuvent mieux servir les intérêts nationaux et produire davantage de résultats pour les Canadiens.

Dans le chapitre suivant, nous présentons nos conclusions et nos recommandations précises à ces fins.

## HISTOIRE D'UNE RÉUSSITE : L'AGENCE DE PROMOTION ÉCONOMIQUE DU CANADA ATLANTIQUE

Au cours de la dernière décennie, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) a modifié considérablement la façon dont elle exerce ses activités. Elle a pris la décision fondamentale de passer d'une approche « axée sur les projets » à une approche « axée sur les clients ». Chaque client est maintenant confié aux soins d'un agent principal qui gère tous les projets ou toutes les transactions de celui-ci. L'un des principaux objectifs a consisté à passer de la gestion de projets individuels à une approche de gestion qui tient compte de l'ensemble des activités liées à un client; cela a aussi conduit à une nette amélioration du service à la clientèle.

Un cadre de gestion des risques a aussi été élaboré, afin de permettre la gestion efficace du portefeuille, de maximiser le recouvrement et de fournir davantage de ressources pour le financement de nouveaux projets. Chaque client est maintenant évalué selon un système de classement du risque à cinq niveaux (le classement est ajusté quand les circonstances changent) afin que le degré de la surveillance et des rapports effectués par l'APECA corresponde à l'importance du risque; cette méthode garantit une meilleure utilisation des ressources de l'Agence et réduit le fardeau administratif pour les comptes à faible risque.

L'APECA a réussi à simplifier son processus de demande en introduisant une évaluation des risques pour déterminer le choix des méthodes de paiement et le degré de vérification nécessaire. Dans ce processus simplifié, les demandeurs ne sont plus tenus, dans la plupart des cas, de soumettre des factures, des reçus et des chèques oblitérés. Des vérifications après paiement sont réalisées sur un « échantillon » et sur les comptes particuliers désignés en raison de préoccupations précises. Cela a réduit considérablement le fardeau administratif du client et de l'APECA.

L'Agence a élaboré un système de gestion des relations avec la clientèle et automatisé divers outils et méthodes de travail pour améliorer la gestion des portefeuilles et mieux servir ses clients. Parmi ces particularités figurent le dépôt direct, le prélèvement automatique (pour le remboursement), et les mises à jour mensuelles du rapport de solvabilité avec l'envoi, à l'agent principal, d'un avis électronique sur les activités négatives.

un autre répondant à souligné que les buts de la politique publique se réalisent de façon croissante non pas grâce aux hiérarchies et aux marchés, mais avec l'aide de réseaux fondés sur un respect mutuel de valeurs communes. Ces réseaux, regroupant les gouvernements et des partenaires non gouvernementaux, sont souples et plus efficaces que les hiérarchies classiques de la bureaucratie.

On nous aussi rappelle la nécessité de faire en sorte que les régimes de responsabilisation facilitent – au lieu d'entraver – les buts démocratiques de la politique publique. Le Parlement démontre un intérêt pour ces programmes de subventions et de contributions qu'il ne faut pas négliger. Les députés ont intérêt à veiller à ce que les programmes répondent aux besoins de leurs collectivités et à ce que les organisations bénéficiaires ne soient pas irritées par la paperasserie inutile.

## LE BESOIN DE CHANGEMENT

Le message unanime, issu des consultations et des réunions individuelles, a mené le Groupe à une conclusion très importante – le gouvernement doit changer fondamentalement la façon dont il comprend, conçoit et gère la majorité de ses programmes de subventions et de contributions ainsi que son mode de reddition de comptes à l'égard de ces programmes.

Cette conclusion tient compte non seulement de l'expérience des bénéficiaires et des gestionnaires de programmes, mais aussi des préoccupations exprimées par la collectivité des entreprises et le secteur communautaire sans but lucratif. Nous avons entendu des recommandations en faveur de changements, fondées non pas sur un intérêt personnel égoïste, mais sur l'opinion commune qu'une meilleure gestion des programmes de subventions et de contributions du gouvernement fédéral servirait les intérêts de tout le monde.

En l'espèce, une meilleure gestion signifie des relations plus claires et plus simples entre les administrateurs et les bénéficiaires de subventions et de contributions, et des ententes de reddition de comptes mieux définies et plus réalistes. Cela nécessitera une approche de gestion des programmes axée sur les citoyens et plus cohérente. Nous ne devons pas oublier que l'objet d'un régime de responsabilisation n'est pas d'éliminer les possibilités d'échec, mais de s'assurer que les fonds publics sont dépensés aux fins prévues. Au cours des consultations, le Groupe a souvent entendu parler d'une culture d'« aversion pour les risques » au sein du gouvernement fédéral et ces observations ont une certaine validité. Les Canadiens sont en droit de s'attendre à ce que leurs fonctionnaires soient prudents en matière de risque, mais nos consultations ont mis clairement en évidence qu'il existe au sein du gouvernement une culture de gestion, où la crainte de la critique ou du reproche s'est installée si profondément qu'elle a commencé à nuire à l'efficacité administrative. Cette culture de gestion se manifeste non seulement dans les politiques écrites et la réglementation, mais aussi dans les attentes des gestionnaires envers leurs employés et dans celles des administrateurs envers leurs clients.



Les représentants provinciaux ont établi que les exigences en matière de reddition de comptes sont un domaine où les divers ministères fédéraux ne réussissent pas à interpréter ni à appliquer uniformément la Politique sur les paiements de transfert. Par exemple, certains fonctionnaires de ministères fédéraux informent leurs collègues provinciaux que des rapports détaillés rigoureux, une vérification et des mesures d'évaluation sont exigés pour établir la conformité aux dispositions de la politique avant que les critères des programmes soient communiqués. Il est donc difficile pour les provinces de déterminer en connaissance de cause si les exigences sont raisonnables puisqu'elles ne connaissent ni les montants de financement, ni les modalités, ni les autres informations essentielles. Cependant, d'autres ministères adoptent la position selon laquelle la politique leur donne un degré considérable de souplesse pour négocier les mesures qui devraient s'appliquer, ce qui conduit à des exigences fédérales nettement plus souples.

Les répondants provinciaux ont signalé qu'à titre d'ordre constitutionnel de gouvernement, les provinces doivent rendre des comptes à leurs résidents selon leurs propres processus complexes de reddition de comptes. Ils ont soutenu qu'une politique fédérale tenant compte des considérations précédentes réduirait au minimum l'affectation inutile de deniers publics à des exigences de contrôle qui se chevauchent et donnerait une plus grande légitimité à tous les ordres de gouvernement par l'établissement de mécanismes de reddition de comptes plus étroits entre les gouvernements et les citoyens.

Ils ont aussi affirmé que la politique fédérale sur les paiements de transfert devrait tenir compte de la capacité des organisations bénéficiaires à répondre aux exigences en matière de reddition de comptes, notamment lorsque ces organisations doivent déjà rendre compte à d'autres ordres de gouvernement. Sinon, les organisations bénéficiaires peuvent être obligées de mobiliser des ressources publiques limitées pour recréer ou répéter des vérifications, des rapports et des mesures d'évaluation qui pourraient être mieux coordonnés entre les gouvernements lors de l'élaboration des programmes.

La collectivité universitaire nous a communiqué une foule d'idées et des notions intéressantes pour examiner notre problème sous un nouvel angle. Par exemple, une personne a avancé que les mécanismes de reddition de comptes ne remplacent pas la confiance et que le but commun devrait être la création, entre le gouvernement (en tant que fournisseur de fonds) et la collectivité bénéficiaire, de relations basées le plus possible sur une confiance méritée. À notre colloque,

« L'aversion pour les risques a pris des proportions inquiétantes au gouvernement du Canada, "nivellant par le bas" avec succès les types de projets réalisés et décourageant la collaboration horizontale entre les différents ministères pour le financement conjoint des initiatives communautaires. Les organisations sans but lucratif sont traitées par le gouvernement d'une manière traduisant un manque de confiance dans leur loyauté et leur compétence — ce qui est en contradiction avec l'opinion de la population canadienne sur le secteur sans but lucratif. »

PRATIQUES PANCANADIENNE DE  
FINANCEMENT COMMUNAUTAIRE : DÉFIS ET  
POSSIBILITÉS POUR LE GOUVERNEMENT  
DU CANADA, CONSEIL CANADIEN DE  
DÉVELOPPEMENT SOCIAL, MAI 2006

La collectivité de la recherche nous a fait part des avantages, reconnus à l'échelle internationale, des programmes d'examen par les pairs, qui sous-tendent le financement de la recherche scientifique au Canada. Nous avons aussi entendu parler des programmes d'examen et de suivi sur place qui garantissent que les fonds affectés sont gérés selon les modalités des accords de financement.

Les gestionnaires de programmes fédéraux ont exprimé constamment leur frustration face aux règles strictes régissant la demande, l'approbation et les rapports, qu'ils sont obligés d'appliquer actuellement. Ces fonctionnaires sont, à bien des égards, aussi préoccupés que les bénéficiaires par les faiblesses du régime en vigueur et tout aussi partisans de la simplification et de l'accent mis sur les résultats. Comme on pouvait peut-être s'y attendre, les gestionnaires de programmes hésitent à adopter de nouvelles normes de service, sans un engagement politique clair en faveur du changement, ainsi qu'en faveur d'autres modifications aux programmes et des ressources supplémentaires afin d'assurer la capacité nécessaire pour répondre aux nouvelles normes.

COMpte RENDU SOMMAIRE, SÉANCE  
TECHNIQUE SUR L'AMÉLIORATION DE  
LA GESTION HORIZONTALE FÉDÉRALE  
(PROGRAMMES AUTOCHTONES),  
SEPTEMBRE 2005

« Nous avons besoin d' "un seul accord" pour une organisation autochtone... qui englobe le financement de tous les ministères et qui comprend les trois éléments principaux, soit le financement de base, le financement des capacités et le financement des programmes. »

Les répondants autochtones nous ont parlé de la nécessité d'un financement fédéral plus durable et plus appropriée. Dans le cas des Premières nations et des Inuits, cela ferait en sorte que les services communautaires essentiels ne soient pas à la merci du renouvellement annuel des accords de contribution. C'est dans le cadre de ces consultations que le concept d' « accreditation » est apparu comme un moyen d'adapter les obligations de production de rapports des organisations bénéficiaires aux capacités et aux antécédents de ces dernières.

Selon ce concept et indépendamment d'autres changements importants pouvant être apportés aux relations financières avec les Premières nations et les Inuits, le gouvernement fédéral élaborerait en consultation avec les bénéficiaires un régime commun de reddition de comptes et de production de rapports pour les bénéficiaires des Premières nations, qui serait appliqué de manière souple et adaptée aux besoins, aux circonstances et aux capacités de gestion financière de la collectivité bénéficiaire, ainsi qu'à ses réussites antérieures en matière de gestion et de rapports.

L'objectif général serait de trouver un régime de déclaration qui n'impose, de part et d'autre, pas d'avantage que ce qui est nécessaire en matière de contrôle et de production de rapports. Il serait essentiel de développer les capacités administratives et de gouvernance pour éviter de favoriser les nantis et de priver les démunis. Ce modèle pourrait aussi être appliqué à d'autres organisations bénéficiaires du secteur des entreprises et du secteur communautaire sans but lucratif. Un autre besoin serait de regrouper les exigences en matière de production de rapports établies par les ministères et les gouvernements subventionnaires, afin de réduire au minimum le fardeau des collectivités et des organisations bénéficiaires.



nous devons aussi signaler que c'est dans la catégorie des programmes pour les entreprises que nous avons vu les plus manifestes de certaines bonnes pratiques

gouvernementales, notamment au sein des quatre organismes de développement régional – l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, Développement économique Canada pour le Québec et l'Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario. De différentes façons, chacun de ces organismes a élaboré des régimes simplifiés de demande de fonds et de production de rapports, ainsi qu'un système d'aide directe aux demandeurs fournie par des fonctionnaires fédéraux chevronnés.

« Du point de vue d'un bénéficiaire, l'administration des subventions et des contributions par le gouvernement fédéral pourrait ressembler à un processus de « discrimination ». Les règles et procédures ont atteint un point où les coûts et les efforts ne valent pas la peine d'accéder aux programmes, car il faut presque avoir un administrateur à temps plein pour répondre aux exigences en matière de production de rapports. Pour des montants peu élevés de fonds, c'est un fardeau peu réaliste pour des organismes qui, comme le nôtre, sont dirigés par des bénévoles. »

(COMMENTAIRE D'UN BÉNÉFICIAIRE)

Les répondants du secteur communautaire sans but lucratif ont indiqué que nombre de leurs organisations se trouvent dans une situation précaire, à la merci des retards coûteux en matière de financement et des exigences onéreuses en matière de production de rapports, et pour lesquelles nombre d'entre elles sont mal préparées à répondre. En fait, ils ont fait valoir que la perte du financement de base a véritablement réduit la capacité des organisations bénéficiaires de ce secteur à satisfaire aux nouvelles exigences gouvernementales de reddition de comptes. Ils se sont prononcés en faveur du principe d'un guichet unique facilitant l'accès aux subventions et aux contributions fédérales et doté d'une meilleure intégration et d'un plus grand partage des informations entre les ministères. Ils voulaient aussi une approche de l'administration des subventions et des contributions axée sur les citoyens, un financement à plus long terme, des normes de service, une plus grande utilisation de la technologie et de meilleurs processus administratifs pour simplifier le processus global de financement.

Nous avons aussi entendu les répondants plaider constamment en faveur de régimes simplifiés de production de rapports et de reddition de comptes, qui respectent les circonstances et les capacités différentes des organisations bénéficiaires. Ce secteur veut être reconnu pour sa contribution à la société et à l'économie et non pas simplement comme un demandeur de fonds fédéraux. Nous sommes d'accord. Les programmes de ce secteur qui bénéficient de subventions et de contributions fédérales poursuivent des buts essentiels de la politique publique dans tous les domaines du développement humain et social, allant des programmes de santé aux programmes d'emplois, en passant par l'investissement dans l'innovation. Un partenariat réussi et de longue durée entre le gouvernement fédéral et le secteur communautaire sans but lucratif est essentiel à la mise en œuvre de nombreux services indispensables aux Canadiens.



locales. De façon similaire, les programmes gouvernementaux ne peuvent se substituer aux entreprises et à l'industrie qui ont pour mission d'élaborer de nouvelles idées de commercialisation et qui ont les compétences requises pour ce faire.

Comme une personne l'a formulé à l'une de nos tables rondes : « le gouvernement devrait faire uniquement ce qu'il peut, et laisser aux autres le soin d'accomplir ce qu'ils sont en meilleure position de faire. » Les subventions et contributions sont les instruments permettant au gouvernement de donner aux autres les moyens de réaliser ce qu'ils peuvent faire de mieux.

## L'innovation

Un autre point qui est apparu dans nos consultations est l'importance des investissements dans l'innovation. C'est un principe largement reconnu dans le secteur des entreprises. Ce qui est moins bien apprécié, selon un de nos répondants, c'est l'importance de ce qu'il a appelé les « investissements de capital de risque dans l'innovation sociale ». Cela, a-t-on avancé, est une fonction principale des fondations privées, prêtes à prendre des risques bien soupesés afin d'obtenir des rendements à long terme dans des domaines importants pour une société en santé. En effet, peu de personnes s'opposeraient au fait qu'une infrastructure sociale efficace, soutenue en partie par des subventions et des contributions, est indispensable à une économie prospère.

Il ne revient pas au gouvernement de répéter le travail des fondations privées. Toutefois, les investissements privés dans l'innovation sociale, bien qu'ils augmentent, sont modestes en comparaison de ceux du gouvernement fédéral. Le gouvernement peut apprendre en observant de près la méthode de gestion des risques des fondations privées et leur engagement dans l'innovation.

## LES POINTS DE VUE EXPRIMÉS AU COURS DES CONSULTATIONS

Le Groupe a consulté quelque 1 100 bénéficiaires, plus de 500 gestionnaires de programmes et un grand nombre d'autres personnes à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, liées d'une façon ou d'une autre aux subventions et aux contributions. Nos répondants se classaient dans trois vastes catégories :

- 1) Les bénéficiaires de subventions et de contributions fédérales;
- 2) Les gestionnaires de subventions et de contributions;
- 3) Les personnes qui s'intéressent à l'administration des subventions et des contributions.

La collectivité des entreprises a clairement exprimé le message à savoir que la complexité des exigences en matière de production de rapports, qui s'appliquent aux subventions et aux contributions, et les frais élevés qu'elles occasionnent ont mené plusieurs gens d'affaires à conclure que l'argent ne vaut pas les embêtements. Cela est particulièrement vrai dans le cas où le demandeur a vraiment besoin d'aide (généralement une aide remboursable). Cela dit,

## II. Ce que nous avons entendu

### L'IMPORTANCE DES SUBVENTIONS ET DES CONTRIBUTIONS

Les programmes de subventions et de contributions du gouvernement fédéral constituent des instruments parmi les plus importants grâce auxquels le gouvernement du Canada assume ses responsabilités envers les Canadiens. Comme nous l'avons signalé, certains de ces programmes sont destinés aux particuliers, et d'autres, aux entreprises ainsi qu'aux organisations sans but lucratif. Près de 5 milliards de dollars sont transférés aux collectivités des Premières nations pour les services essentiels comme le logement, l'eau, l'éducation, la santé et l'aide sociale. Plus de 2 milliards de dollars sont affectés annuellement aux subventions et aux contributions à la recherche et à l'innovation. Plusieurs transferts, comme les paiements totalisant de 1,8 milliard de dollars aux anciens combattants, sont des obligations imposées par la loi, tandis que d'autres, dans les domaines du développement social et communautaire, sont plus discrétionnaires. Tous ces programmes sont considérés par les ministres, les députés, les gestionnaires de programmes et les bénéficiaires comme des outils essentiels à la réalisation d'objectifs clairement conformes à l'intérêt public.

### L'efficience

On peut imaginer un monde sans programmes de subventions ni de contributions – soit un monde où tous les transferts aux particuliers et aux autres gouvernements sont simplement des paiements imposés par la loi, et où tous les programmes de développement social et économique sont gérés directement par le gouvernement. Serait-ce une bonne chose? Le Groupe se fonde résolument sur le principe qu'il serait souhaitable de réduire la complexité actuelle des programmes de subventions et de contributions et, si certains devaient réellement être transformés en d'autres instruments, ce serait tant mieux. Mais, un monde où il n'existerait pas de programmes de subventions ni de contributions discrétionnaires, et où le gouvernement fédéral ne fournirait pas de fonds aux entreprises ni au secteur communautaire sans but lucratif à des fins d'intérêt public serait-il souhaitable? Nous savons que, dans de nombreux cas, cela serait plus coûteux. Il est constamment ressorti de nos consultations que les subventions et contributions sont un moyen économique d'utiliser le travail et les compétences d'intervenants non gouvernementaux (souvent de bénévoles communautaires) à des fins de politique publique.

### L'efficacité

L'efficacité des programmes est aussi importante que leur bon fonctionnement. Il est utopique de penser que les fonctionnaires fédéraux puissent déterminer et servir les intérêts des collectivités locales aussi efficacement que les personnes issues de ces collectivités. Même avec de bonnes intentions et une bonne gestion, les fonctionnaires ne peuvent remplacer les personnes dont les compétences et les connaissances ont permis de cerner les problèmes, et qui croient à des solutions

## L'INITIATIVE SUR LE SECTEUR BÉNÉVOLE (ISB)

Troisième pilier de la société canadienne, le secteur bénévole est considéré par certains comme étant aussi important que les secteurs public et privé. Il compte 180 000 organisations sans but lucratif (dont environ 80 000 sont des organisations de bienfaisance enregistrées) ainsi que des centaines de milliers de groupes bénévoles non constitués juridiquement en sociétés. Il emploie plus de 1,3 million de personnes dans les collectivités du Canada, et, en outre, 6,5 millions de Canadiens consacrent bénévolement du temps aux organisations de ce secteur. Le total de ses revenus annuels est supérieur à 90 milliards de dollars et ses éléments d'actif s'élèvent à 109 milliards de dollars.

Lancée en juin 2000, l'Initiative sur le secteur bénévole (ISB) a été une initiative quinquennale conjointe du gouvernement du Canada et du secteur bénévole. Elle a visé à améliorer les relations entre le secteur bénévole et le gouvernement et à renforcer la capacité du secteur. L'ISB a conduit à la mise en place de nouveaux renseignements et de nouveaux outils pratiques, réalistes et accessibles pour toutes les organisations du secteur bénévole, notamment celles de petite et de moyenne tailles. Parmi les principaux résultats de l'ISB figurent :

**Un accord et des codes :** En décembre 2001, l'Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur *bénévole et communautaire*, énonçant les principes destinés à régir les relations entre le gouvernement et le secteur, a été signé. De plus, deux codes de « bonnes pratiques » ont été lancés en octobre 2002. Le *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques* a établi des lignes directrices relatives à l'engagement du gouvernement du Canada et du secteur bénévole à mener un dialogue ouvert, éclairé et soutenu. Ce dialogue permet au secteur d'apporter son expérience, son expertise, ses connaissances et ses idées à l'élaboration de meilleures politiques publiques, ainsi qu'à la conception et à la prestation de programmes. Le *Code de bonnes pratiques de financement* a pour objet de guider les rapports entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole portant sur les politiques et les pratiques de financement.

**Le Conseil sectoriel des ressources humaines du secteur bénévole :** Dans le cadre du Programme des conseils sectoriels, Ressources humaines et Développement social Canada a lancé un Conseil sectoriel des ressources humaines axé sur le secteur communautaire sans but lucratif. Ce conseil est une organisation indépendante sans but lucratif qui montre la voie à suivre pour les questions relatives au travail salarié dans le secteur communautaire sans but lucratif. Il rapproche les employeurs et les employés du secteur pour qu'ils travaillent en collaboration sur la recherche, les stratégies et l'action.

**Le Groupe de travail sur les investissements communautaires :** Au début de l'année 2005, Ressources humaines et Développement social Canada a créé ce groupe de travail afin qu'il examine les politiques et pratiques fédérales liées à l'utilisation des paiements de transfert et au financement des initiatives horizontales qui soutiennent les investissements dans les collectivités. Des questions financières et de financement sous-tendant la majorité des travaux qui sont réalisés dans le cadre de l'ISB, la recherche et les résultats contenus dans le rapport montrent la nécessité d'une plus grande cohérence et d'une plus grande uniformité à l'échelle du gouvernement fédéral.



Pour ce qui est Inuits, il convient de noter l'existence de niveaux bureaucratiques supplémentaires, les gouvernements régionaux inuits dépendant aussi des provinces et des territoires. Par conséquent, on ne peut pas suivre facilement les fonds transférés aux institutions inuits et il est difficile d'évaluer l'efficacité d'un programme fédéral dans la perspective inuit. La nécessité de mieux suivre les données sur des catégories précises de transferts de paiement est une question qui entre aussi en ligne de compte dans d'autres catégories de bénéficiaires de subventions et de contributions.

### *Les transferts aux gouvernements*

Selon le tableau de la page 5, Paiements de subventions et de contributions en 2004-2005, les gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux reçoivent 4,8 milliards de dollars. Ces fonds, qui s'ajoutent à la péréquation fiscale et au Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, sont généralement affectés dans le cadre d'une entente fédérale-provinciale portant sur une entreprise ou un projet conjoint. Le Programme d'infrastructure, où des fonds fédéraux destinés à des projets d'investissement commun sont accordés à un gouvernement provincial, en est un exemple.

Même si nous n'avons pas exploré en détail la dimension provinciale et territoriale des programmes de subventions et de contributions, il ressort clairement de nos consultations qu'au moins certaines de nos recommandations s'appliquent directement aux accords de subventions et de contributions dans ce secteur d'activité fédéral, notamment celles se rapportant à la nécessité de simplifier les exigences en matière de vérification et de production de rapports et d'adapter le régime de reddition de comptes aux circonstances et aux capacités du bénéficiaire. Ainsi, dans le cas d'un gouvernement provincial ou territorial, où les normes et les capacités de vérification peuvent être aussi élevées que celles du gouvernement fédéral, il semble inutile que le gouvernement fédéral impose au gouvernement bénéficiaire des obligations supplémentaires en matière de vérification. Il devrait exister des moyens plus appropriés d'intégration et de collaboration en vue d'atteindre des objectifs de vérification, qui permettent d'éviter le double emploi et un fardeau inutile à ces bénéficiaires.

### *Les autres catégories de dépenses en subventions et en contributions*

Au début de notre examen, il s'est avéré que plusieurs autres catégories de programmes de subventions et de contributions qui, tout en étant importants sur le plan financier et politique, sont régis par des régimes législatifs (par exemple, les paiements aux anciens combattants et aux agriculteurs) ou des ententes internationales (par exemple, les contributions aux organismes de développement international) et se prêtent davantage à un examen parlementaire qu'à celui d'un groupe comme le nôtre.

La majorité de l'aide aux agriculteurs et aux pêcheurs sert à stabiliser ou à soutenir leur revenu. L'administration de ces programmes est axée davantage sur la détermination de l'admissibilité que sur la production de rapports et le suivi ultérieurs. Bien que plusieurs de nos observations et recommandations (par exemple, celles se rapportant à la vérification ou à l'évaluation) ne s'appliquent pas à ces programmes, elles sont applicables à d'autres programmes de ce secteur, comme les contributions à l'appui des pêches autochtones.

précisées, et des accords écrits avec les établissements régissent le suivi des projets, les visites annuelles sur les lieux, ainsi que les responsabilités financières et administratives. Les frais généraux d'administration des subventions de recherche sont intentionnellement peu élevés.

Le rendement des organismes subventionnaires fédéraux, dont la FCI, a été jugé supérieur selon les normes internationales. Les deux conseils et les IRSC ont bien géré leurs propres portefeuilles de recherche, en utilisant un système rigoureux de surveillance, dont un protocole d'entente détaillé, signé par tous les établissements bénéficiaires, et des visites régulières de suivi financier des universités bénéficiaires.

Deux des organismes subventionnaires de recherche (le CRSH et le CRSNG) sont eux-mêmes soumis à un examen séparé en vertu d'un engagement prévu dans le budget de 2006, tandis que les IRSC viennent juste d'être soumis à un examen quinquennal international formel prévu par la loi, portant sur leur mandat, leur organisation et leurs programmes. La vérificatrice générale du Canada examine aussi les activités des conseils subventionnaires dans le cadre d'une vérification en cours portant sur l'innovation. Le Groupe a conclu que ces programmes fondés sur un examen par les pairs ne sont pas touchés par nombre de problèmes des autres programmes de subventions et de contributions. Nous signalons cependant que les conseils subventionnaires de recherche ne sont pas les seules sources fédérales de soutien à la recherche. De nombreux autres ministères et organismes appuient ou commandent des recherches. Ces organisations suivent les politiques générales établies pour l'administration des subventions et des contributions fédérales, et les constatations du Groupe sur les problèmes qui existent dans les programmes de subventions et de contributions s'appliquent aussi à ces dernières.

### ***Les Premières nations, les Inuits, les Métis et les organisations autochtones***

Le gouvernement fédéral a une relation particulière avec les Autochtones du Canada, définie dans la Constitution (article 35). C'est dans ce contexte que le Groupe s'est penché sur la question des subventions et des contributions.

Les accords financiers avec les gouvernements des Premières nations sont complexes, tenant compte non seulement de la diversité des circonstances des 630 Premières nations au Canada, mais aussi du fait que les paiements aux gouvernements des Premières nations ressemblent (ou devraient ressembler) davantage à des transferts intergouvernementaux qu'à des subventions et à des contributions ordinaires. Le Groupe est d'avis qu'il faut d'autres mécanismes que les subventions et les contributions pour financer les services essentiels comme la santé, l'éducation et l'aide sociale, mais a conclu que tenter de résoudre cette question dépasserait largement le cadre de son mandat.

Néanmoins, lors de toutes nos consultations – le sondage en ligne, nos réunions individuelles et le colloque de clôture – on nous a rappelé que la pratique actuelle consistant à traiter ce genre de transferts des Premières nations, aux Inuit, aux Métis et aux organisations autochtones comme plus ou moins des accords de contribution présente de multiples problèmes et impose aux bénéficiaires la production de rapports coûteux qui sont souvent inutiles.

Le secteur bénéficie, un projet de 95 millions de dollars en cinq ans, visant à clarifier les rapports, à renforcer les capacités dans le secteur et à améliorer le régime de réglementation. Il y a eu ensuite l'Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire (2001), les Codes de bonnes pratiques de financement et le Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques (2002), qui contiennent des engagements du gouvernement fédéral sur le plan du financement pluriannuel durable, de la simplification du processus de demande et de l'amélioration de la consultation. D'autres études ont suivi – dont, plus récemment, le Rapport du Groupe de travail sur les investissements communautaires (octobre 2006), qui présente des recommandations visant l'obtention de meilleures pratiques de financement à l'échelle du gouvernement fédéral et de meilleures méthodes d'investissement communautaire. Les conclusions de ce rapport concordent assez bien avec celles du présent rapport.

Les bénéficiaires ont exprimé, à différents degrés, leur frustration face à l'état actuel des subventions et des contributions fédérales, mais cette dernière est particulièrement palpable dans le secteur communautaire sans but lucratif. Au cours des dix dernières années, le secteur a participé à nombre d'études et d'initiatives de consultation, sans grand succès. Après toutes les consultations et promesses faites, il est en proie plus jamais qu'auparavant à une plus grande incertitude et à une plus grande instabilité. Un processus simplifié de demande, de production de rapports, et de vérification, un financement prévisible et des décisions rapides régleraient un grand nombre des préoccupations de ce secteur.

### *Les universités et les établissements de recherche*

La majorité de l'aide du gouvernement fédéral à la recherche universitaire est versée par trois conseils subventionnaires – le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH), les Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC) et le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie (CRSNG). Ces trois institutions, dont les dépenses annuelles combinées s'élèvent à un peu moins de 2 milliards de dollars (2004-2005), soutiennent la recherche dans les universités et les autres établissements de recherche (par exemple, les hôpitaux de recherche) à l'aide d'un système bien élaboré de subventions de recherche fondées sur un examen par les pairs, dont les bénéficiaires ont en général vanté les louanges.

L'autre grande organisation fédérale qui soutient la recherche est la Fondation canadienne pour l'innovation (FCI). Créée en 1997, elle a été dotée d'un budget de 3,65 milliards de dollars à investir dans l'équipement, les immeubles, les laboratoires et les bases de données nécessaires à la recherche. La FCI finance jusqu'à 40 p. 100 des coûts admissibles des projets, qui sont complétés généralement par un apport d'un montant identique de la province et auxquels s'ajoutent des fonds provenant d'autres sources. La FCI ne dépendant pas de crédits parlementaires, elle peut prendre des décisions de financement à très long terme, indépendamment du cycle budgétaire annuel du gouvernement.

Les contributions sont considérées comme un mode de financement inadéquat pour la « recherche de découverte », dont les résultats finaux ou même l'orientation sont intrinsèquement incertains. Bien que ce soient des subventions qui financent la recherche, celles-ci ne sont pas inconditionnelles ni non contrôlées. Les fonds doivent servir aux fins



« Le Programme d'aide à la

recherche industrielle (PARI) a

toujours été un programme dont

le processus de demande et

l'administration étaient simples.

Maintenant, les comptables

semblent contrôler le PARI, et les

demandes d'aide financière et de

remboursement au Programme

prennent un temps considérable et

posent des difficultés. En tant que

PME, nous ne tenons pas à demander

à nouveau de l'aide au PARI parce

que cela exige plus de temps et

donc plus de frais. »

(UN BÉNÉFICIAIRE DU PROGRAMME)

## ***Le secteur communautaire sans but lucratif***

Le secteur communautaire sans but lucratif joue dans la

société canadienne un rôle crucial dont tous les ordres de

gouvernement sont de plus en plus tributaires. Ce secteur

englobe des organisations de toutes les tailles, des petites

organisations communautaires, dirigées essentiellement par

des bénévoles, aux grandes organisations nationales, comme

le YMCA et la Croix-Rouge canadienne, qui ont un important personnel professionnel

possédant des années d'expérience en gestion de budgets importants.

Les revenus du secteur communautaire sans but lucratif proviennent principalement

de contributions et de subventions de tous les ordres de gouvernement, du secteur

privé et de bienfaiteurs. Certaines organisations du secteur communautaire sans but

lucratif génèrent des revenus au moyen des services qu'elles fournissent, mais la plupart

d'entre elles sont centrées sur la programmation. Elles sont donc fortement tributaires

des transferts du gouvernement et considérablement touchées par les changements

d'orientation de la politique gouvernementale. Étant fortement tributaire des transferts,

le secteur communautaire sans but lucratif, comme les Premières nations, ont été

gravement touché par les lacunes du régime de subventions et de contributions du

gouvernement fédéral et ont beaucoup à gagner de sa réforme. Il est à noter qu'environ

un tiers des sommes versées à ce secteur sont inférieures à 100 000 dollars.

Les rapports entre le secteur communautaire sans but lucratif et le gouvernement fédéral ont fait l'objet de nombre d'études. Par exemple, à la suite d'un rapport produit en 1999 par plusieurs groupes d'encadrement appartenant à ce secteur, le gouvernement fédéral s'est joint au secteur communautaire sans but lucratif pour mettre en place l'Initiative sur

Dans de nombreux cas, les contributions à l'appui des

plus grandes entreprises (par exemple, dans les secteurs

de l'aérospatiale et de l'automobile) ont été versées pour

« offrir des chances égales à tous » face à la concurrence

internationale. Une telle aide existant dans d'autres pays,

l'industrie canadienne peut recevoir des fonds comparables à

ceux qu'obtiennent les concurrents étrangers. L'aide aux

petites et aux moyennes entreprises peut servir à encourager

la création d'emplois dans les régions où le chômage est

élevé ou bien, comme c'est souvent le cas, à compenser

le manque d'accès à des capitaux à plus haut risque sur les

marchés canadiens. Les contributions fédérales sont souvent

remboursables et servent à tirer parti de prêts bancaires ou

d'investissements supplémentaires provenant d'autres sources.

Plus de la moitié de l'aide du gouvernement fédéral aux

entreprises est versée sous forme de contributions inférieures

à 100 000 dollars.

subventions et contributions occasionnement aux organisations bénéficiaires, mais nous avons entendu pendant nos consultations que, dans de nombreux cas, leur pourcentage se situe entre 15 et 30 p. 100. Le montant de la plupart des subventions et des contributions est inférieur à 100 000 dollars.

Le tableau suivant, qui présente les paiements de subventions et de contributions en vastes catégories, a été élaboré à l'aide de deux méthodes. Les 13 ministères possédant les plus importants budgets de subventions et de contributions ont répondu à un sondage conçu spécialement pour les travaux du Groupe. Les résultats du sondage ont été complétés par une analyse sélective des données des Comptes publics du Canada sur les autres ministères et organismes. Il est important de reconnaître que les données sur les subventions et contributions ne sont pas habituellement présentées ainsi, mais le Groupe estime qu'elles devraient l'être.

PAIEMENTS DE SUBVENTIONS ET DE CONTRIBUTIONS EN 2004-2005 (en millions de dollars)

Catégories de bénéficiaires		Millions de dollars
Collectivités des Premières nations		4 901,9
Autres bénéficiaires autochtones (organisations comprises)		982,9
Agriculteurs et pêcheurs		1 920,8
Gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux		4 821,3
Gouvernements et organismes internationaux		2 983,5
Anciens combattants, membres des Forces et survivants		1 848,1
Entreprises		1 477,5
Universités et établissement de recherche		2 155,8
Autres organisations sans but lucratif		2 915,1
Le reste (non affecté à une catégorie de bénéficiaires)		2 954,8
Total		26 961,7

Source: Comptes publics du Canada 2004-2005 (répartition des catégories de récipiendaires réalisée grâce à un sondage auprès des ministères)

Le secteur des entreprises

Les contributions fédérales aux entreprises à but lucratif représentent un élément clé dans cet examen.

Ces paiements sont destinés à presque tout l'éventail des entreprises canadiennes – les grandes et les petites entreprises, la fabrication, l'agriculture et les ressources naturelles. Ils contribuent à la stabilisation du revenu, au développement de produits et à l'innovation, à l'amélioration de la productivité et à la création d'emplois.

dépenses admissibles. Dans la pratique cependant, la distinction entre ces deux types de paiements de transfert est beaucoup moins claire. Ce manque de clarté est évident dans les directives et les politiques actuelles du Conseil du Trésor.

De nombreuses subventions sont par catégorie, terme employé pour décrire les subventions pouvant être versées à des groupes admissibles de bénéficiaires. Ces par catégorie nécessitent des modalités de programme approuvées, comme les programmes de contributions, et peuvent aussi comporter des exigences en matière de production de rapports (par exemple, rapports prouvant l'admissibilité continue ou des rapports sur les mouvements de trésorerie). Pour compléter encore davantage la situation, les contributions ne sont pas plus gérées uniformément. Certaines comportent davantage de conditions et d'exigences en matière de production de rapports, d'autres, moins. Certaines, comme les subventions, peuvent allouer des paiements forfaitaires uniques, d'autres, non.

Dans la pratique, il existe un éventail complet de paiements de transfert, dont les conditions générales, ainsi que les exigences en matière de suivi et de production de rapports, varient. Cela présenterait un grand intérêt si cette multitude de catégories correspondait à des facteurs comme le risque ou la taille du paiement de transfert. Toutefois, de petits paiements à faible risque sont souvent traités comme des contributions et il faut déployer beaucoup trop d'efforts afin de se conformer aux exigences. En outre, ces aspects sont compliqués encore davantage par l'utilisation d'accords de contribution pour financer la mise en œuvre, par un tiers, de services dont le gouvernement veut la prestation pour des raisons politiques valables. Bien que ces arrangements s'apparentent à des contrats (ils sont à long terme et répétitifs et portent sur la prestation de services que le gouvernement pourrait théoriquement fournir lui-même), ils sont administrés comme s'ils étaient des projets financés par des contributions à court terme. Ces pratiques engendrent différentes difficultés en matière de financement et de production de rapports – en fait, un financement peu fiable pour des relations qui sont fondamentalement à long terme.

## LES PROGRAMMES DE SUBVENTIONS ET DE CONTRIBUTIONS VUS PAR LE BÉNÉFICIAIRE

Les ministères et organismes fédéraux font rapport annuellement de leurs dépenses au chapitre des paiements de transfert dans leurs rapports ministériels et dans les Comptes publics du Canada. Ces rapports sont complets, mais présentent les programmes de subventions et de contributions uniquement sous l'angle des ministères (c'est-à-dire, du point de vue de l'*administrateur*). Dans la présente analyse, le Groupe a jugé le point de vue du *bénéficiaire* plus important et a recherché des données organisées ainsi. À partir d'un sondage effectué auprès de certains ministères, le Groupe estime que les frais de personnel du gouvernement fédéral pour l'administration des 26,9 milliards de dollars des programmes de subventions et de contributions s'élèvent à au moins 5 p. 100 du total, soit 1,5 milliard de dollars. Toutefois, nous n'avons pas d'estimation des frais que les



autochtones, des représentants de la collectivité des sciences et de la recherche, et des gestionnaires de programmes fédéraux. Nous nous sommes aussi réunis avec des députés, la vérificatrice générale du Canada, le contrôleur général du Canada, des sous-ministres fédéraux, le dirigeant principal de l'information et de nombreux cadres supérieurs de la fonction publique engagés directement dans l'administration des politiques et des programmes.

Nous avons examiné les études récentes sur les programmes de subventions et de contributions et leur gestion au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni. Nous avons également passé en revue les travaux entrepris dernièrement par le secteur communautaire sans but lucratif et le gouvernement fédéral dans le cadre de l'Initiative sur le secteur bénévole et par l'entremise du Groupe de travail sur les investissements communautaires. Nous avons aussi étudié les rapports de la vérificatrice générale du Canada et des comités parlementaires. Enfin, le milieu universitaire a participé à un forum en ligne et le processus de consultation a atteint son point culminant lors d'un colloque très court, tenu en novembre à la School of Public Policy and Governance de l'Université de Toronto. (Pour en savoir davantage sur les consultations et sur les efforts de recherche, se reporter aux annexes du présent rapport.)

Les chapitres II et III décrivent les résultats de ce vaste processus de consultation et du dialogue ainsi que les conclusions auxquelles nous sommes arrivés.

## L'UNIVERS DES SUBVENTIONS ET DES CONTRIBUTIONS

Le gouvernement du Canada dépense près de 27 milliards de dollars par an au titre du poste décrit dans le Budget des dépenses comme « subventions et contributions ». En théorie :

Les **subventions** sont des paiements de transfert pour lesquels les bénéficiaires n'ont pas à fournir le détail de l'utilisation des fonds. On accorde les subventions en ayant une idée de l'utilisation des fonds et en émettant quelques conditions. Les bénéficiaires ne sont généralement pas soumis à une vérification, mais il existe des critères d'admissibilité définis et il peut y avoir des exigences à remplir en matière de rapports ou d'informations à fournir.

Les **contributions** sont des paiements anticipés ou des remboursements de dépenses admissibles encourues par les bénéficiaires à une fin convenue. Les dépenses admissibles sont définies dans l'accord de contribution et doivent être effectuées en vue de respecter des critères de rendement définis. Certaines sont remboursables – elles s'apparentent davantage aux prêts. Elles donnent lieu à une vérification et à une évaluation, et il faut répondre à des exigences en matière de production de rapports.

Les subventions sont donc théoriquement des transferts de fonds inconditionnels, tandis que les contributions sont conditionnelles et portent sur le remboursement de

Cette complexité croissante affecte autant les bénéficiaires que les administrateurs fédéraux, au détriment de l'efficacité et de l'efficience des programmes.

Le terme « bénéficiaire » nécessite une précision terminologique, car le Croupe a eu du mal à trouver la façon appropriée de décrire les nombreux types de personnes et d'organisations qui reçoivent des subventions et des contributions fédérales.

Le terme « bénéficiaire » est exact, mais peut prêter à confusion en suggérant que les rapports du bénéficiaire avec le gouvernement comportent la notion d'imploration pour obtenir des fonds fédéraux, alors que la vaste majorité des bénéficiaires sont en réalité des *partenaires* du gouvernement dans la réalisation d'objectifs communs. Néanmoins, si ces rapports constituent un partenariat, il est loin d'être un partenariat égal – dans la plupart des cas, le gouvernement a l'autorité et le pouvoir d'imposer à ses partenaires financiers des conditions générales auxquelles ils sont difficilement en mesure de s'opposer.

Le terme « client » est attirant, mais peut aussi prêter à confusion, car les véritables clients de nombreux programmes fédéraux sont les *récipiendaires* des programmes subventionnés par le gouvernement et mis en œuvre par les organisations bénéficiaires.

Finalement, parce que le terme est compris dans la collectivité et s'applique à la grande majorité des cas, nous sommes entendus sur le terme « bénéficiaire ». Cependant, nous désirons indiquer clairement qu'en utilisant ce terme, nous lui donnons le sens le plus neutre et le plus descriptif possible. Comme nous le précisons dans la conclusion, nous croyons que la majorité des organisations qui sont bénéficiaires de subventions et de contributions fédérales doivent être considérées comme des partenaires dans la réalisation d'un but commun.

## NOTRE DÉMARCHE

Notre démarche s'est concentrée sur des consultations novatrices en ligne, où nous avons sollicité les opinions de toute la collectivité des bénéficiaires de subventions et de contributions et les administrateurs fédéraux de ces programmes. Environ 1 100 bénéficiaires et 500 gestionnaires de programmes ont répondu à nos demandes d'information.

Ces répondants, qui provenaient de secteurs très variés de l'ensemble du pays, étaient engagés dans des programmes aux buts très divers (sociaux, économiques et culturels). Pourtant, malgré ces différences, leurs avis et expériences étaient très semblables. En fait, la convergence des points de vue tout au long du processus de consultation a constitué un message très convaincant et uniforme quant à l'état actuel de l'administration des subventions et des contributions. Comme l'indique le Chapitre II, cette description est toutefois loin d'être positive.

Nous avons reçu plus de 40 points de vue par écrit et consulté individuellement des chefs d'entreprises, des représentants du secteur communautaire sans but lucratif, des dirigeants

# I. Subventions et contributions

Les mesures gouvernementales influent sur la vie quotidienne des Canadiens. Le gouvernement dispense des services, promulgue des lois et lève des impôts. Il paie des salaires, achète des produits et des services et fournit un soutien financier direct à des personnes et à des organisations partout au Canada. La mesure dans laquelle un gouvernement s'acquitte bien de ces fonctions est importante et il doit s'efforcer d'améliorer continuellement le mode de fonctionnement de ses divers programmes.

Le gouvernement du Canada dépense annuellement près de 27 milliards de dollars en subventions et en contributions, par l'entremise de plus de 50 ministères et organismes. Cette somme inclut les fonds pour les services communautaires essentiels fournis par les organisations sans but lucratif, les subventions et les contributions aux Premières nations pour les services essentiels, les contributions remboursables aux entreprises pour appuyer l'innovation et une nouvelle capacité de production, les paiements aux autres ordres de gouvernement, les subventions de soutien à la recherche et les subventions aux particuliers aux fins de formation et de recyclage. Ces différents programmes de paiements de transfert illustrent le rôle important du gouvernement au sein de la société et représentent quelque 13 p. 100 du total des dépenses fédérales.

Les Canadiens sont en droit de s'attendre à ce que les programmes de subventions et de contributions du gouvernement fédéral soient gérés de façon efficace et efficiente, tiennent compte de leurs besoins et soient astreints à l'obligation rigoureuse de rendre compte de l'utilisation adéquate des fonds publics affectés à ces fins.

Depuis quelques années, le comportement des gouvernements, des organismes non gouvernementaux et même des particuliers fait l'objet d'un examen plus attentif. La population s'attend à ce que les sociétés et les gouvernements, ainsi que les personnes occupant des postes de confiance, aient un comportement plus responsable et des lois ont été promulguées ou adoptées pour tenir compte de ces préoccupations. Ainsi, aux États-Unis, la *Sarbanes-Oxley Act* (2002) a augmenté considérablement la responsabilité personnelle des dirigeants des sociétés cotées en bourse et des cabinets comptables. Au Canada, la *Loi fédérale sur la responsabilité* cherche à atteindre les mêmes objectifs généraux dans la gestion publique.

Au cours des dernières années, les rapports du gouvernement fédéral avec les Canadiens se sont améliorés dans de nombreux domaines. Les Canadiens ont plus de facilité à recevoir des renseignements, à payer de l'impôt et à toucher un remboursement, et à obtenir de nombreux autres services. Pourtant, dans le domaine des subventions et des contributions, la situation semble non pas s'être améliorée, mais avoir empiré. Il est devenu plus difficile de soumettre des demandes de subventions et de contributions, de se plier aux exigences et de se faire une idée globale de la destination des fonds.





- c) l'attribution de responsabilités claires en matière de leadership, tant au chapitre des politiques qu'à celui des fonctionnaires, à l'égard du processus de changement, et des pouvoirs requis pour faire le travail;
- d) des ressources (y compris des fonds suffisants), les bonnes personnes, une formation pertinente et les bons outils.

Un grand nombre de nos recommandations peuvent être mises à exécution sans délai. D'autres peuvent être mises à exécution dans un délai de 18 mois, et quelques-unes prendront jusqu'à trois ans. Elles sont toutes réalisables, et peu exigent des fonds nouveaux. L'engagement, à la fois des politiciens et des fonctionnaires, et la mesure dans laquelle le Parlement et les médias sont prêts à envisager la reddition de comptes sous l'angle du rendement des programmes et non pas d'un simple contrôle sont la pierre angulaire du changement. Dans toutes les grandes organisations, un changement culturel prend du temps; au gouvernement, il peut prendre une éternité, ce qui explique l'importance toute particulière du leadership soutenu exercé par le président du Conseil du Trésor et ses collaborateurs.

## L'OBJECTIF À LONG TERME

Les programmes fédéraux de subventions et de contributions sont essentiels à l'édification d'une société saine et d'une économie concurrentielle. Au Canada, ils occupent une place trop importante pour être paralysés par la lourdeur administrative. Les programmes de subventions et de contributions doivent être gérés d'une manière qui protège l'intérêt public, soit le but commun du gouvernement et des bénéficiaires. C'est dans cette optique que le Groupe a mené son examen. Le Groupe est d'avis que la meilleure façon d'atteindre cet objectif est d'adopter une perspective axée sur les citoyens et d'énoncer des principes clairs pour guider l'élaboration d'un nouveau cadre de politique pour les subventions et les contributions.

Nous sommes d'avis que si elles sont adoptées, les recommandations contenues dans le présent rapport constitueront un environnement politique et administratif au sein duquel les bénéficiaires et les gestionnaires de programme pourront collaborer et, en accédant à une information facilement accessible, planifier, approuver, mettre en œuvre et surveiller les programmes de subventions et de contributions financés par l'État, et en rendre compte. Nous pensons que ces programmes peuvent être gérés d'une manière qui maximise le montant d'argent consacré aux objectifs de programme tout en continuant de s'acquitter de l'obligation légitime de rendre compte au gouvernement et, en fin de compte, au Parlement. Selon nous, le fait de traiter les bénéficiaires comme des partenaires constitue une démarche non seulement plus équitable envers eux, mais aussi plus utile pour le gouvernement. On ne peut protéger l'intérêt public que si les programmes de subventions et de contributions, compte tenu de leur diversité, sont vus comme des instruments modernes et utiles mis au service de la politique publique.

exemplaires. La plupart des ministères et des organismes devaient avoir terminé ce genre d'examen pour leurs programmes de subventions et de contributions dans trois ans.

- **Amélioration des données :** Le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada devrait élaborer un système de codification normalisé pour répertorier les dépenses en matière de subventions et de contributions, afin de procéder à une meilleure analyse de la destination des fonds fédéraux et de leur utilisation par rapport aux objectifs de programme.

- **Mise en œuvre :** Pour assurer le prompt déroulement du programme de changement, le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada devrait :

- a) réunir les ministères compétents d'avant-garde en groupes, qui mèneraient des initiatives à court terme définies dans le rapport;
- b) insister sur la clarté et réduire la complexité en simplifiant les exigences en matière de demande, de rapports et de vérification;
- c) mettre sur pied un centre d'expertise au sein du gouvernement, doté d'un conseil consultatif se composant de ministères bailleurs de fonds et de bénéficiaires de programmes, pour aider les ministères à échanger des pratiques exemplaires d'administration des subventions et des contributions et à promouvoir des méthodes novatrices de gestion de programmes;

- d) élaborer des programmes de formation pangouvernementaux à l'intention du personnel chargé de l'administration des programmes de paiements de transfert;
- e) s'associer aux ministères directeurs pour améliorer le système actuel qui permet aux bénéficiaires d'accéder à l'information concernant les subventions et les contributions, notamment les avis diffusés sur Internet, les systèmes d'avis par courrier électronique, la capacité de recherche par mot clé et les processus de demande et de suivi électroniques;

- f) faciliter aux clients l'accès à plusieurs paliers de gouvernement, grâce à une seule interface électronique, comme MERX et Strategis au Canada, ou Grants.gov et GrantsLink, aux États-Unis et en Australie respectivement, qu'utilisent les personnes et les organisations qui sollicitent une aide du gouvernement.

## LA MISE EN ŒUVRE

L'expérience montre qu'un changement de grande envergure au sein du gouvernement – précisément un changement culturel – est facile à proposer, mais difficile à réaliser. Ce genre de changement exige au moins :

- a) un énoncé clair de l'orientation stratégique;
- b) une approche pratique qui met en œuvre les premiers changements là où c'est le plus possible, pour ensuite poursuivre en misant sur les premières mesures de changement adoptées;

(d) adopter le principe selon lequel les niveaux de financement des programmes offerts par l'intermédiaire d'un tiers devraient tenir compte du coût total d'exécution des programmes.

● **Gestion des risques :** Le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada devrait élaborer une approche en matière de gestion des risques dans l'optique des subventions et des contributions, qui adapte les exigences en matière de surveillance et de rapports à des variables comme le montant en jeu, la crédibilité et les antécédents du bénéficiaire, ainsi que la nature délicate du projet.

● **Documents de reddition de comptes :** Les documents actuels du Conseil du Trésor qui définissent les responsabilités à l'égard des programmes de subventions et de contributions sont inutilement complexes, gruge-temps et coûteux. De surcroît, leur utilité pratique semble limitée. Il conviendrait de les remplacer par des documents plus simples (ou un seul document), suffisamment souples pour tenir compte des différences entre les programmes et les projets, et axés sur des objectifs mesurables de façon réaliste.

● **Exigences en matière de rapports :** Dans le cadre stratégique des programmes de subventions et de contributions, les exigences en matière de surveillance et de rapports devraient être simplifiées et liées clairement à un besoin évident. Le gouvernement devrait appliquer le concept de l'« accréditation » pour adapter les exigences en matière de rapports aux capacités, aux circonstances et aux antécédents des organisations bénéficiaires.

● **Vérification :** En règle générale, les bénéficiaires de subventions et de contributions devraient être assujettis à une vérification tout au plus une fois l'an, quel que soit le nombre d'accords de financement conclus. Pour éviter les vérifications inutiles, le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada devrait :

a) favoriser la planification de vérifications consolidées pour les bénéficiaires dont les projets sont financés aux termes de plus d'un programme;

b) encourager les ministères à suivre un cycle régulier de vérifications au hasard, fondé sur le cycle financier annuel des organisations bénéficiaires.

● **Évaluation :** Le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada devrait s'assurer que :

a) les évaluations de programmes mesurent des objectifs liés aux programmes, clairement définis et réalistes;

b) les exigences en matière de collecte de données et de rapports sont établies en conséquence.

● **Processus opérationnels :** Le Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada devrait aider des ministères et organismes choisis à répertorier avec rigueur les processus opérationnels liés aux subventions et aux contributions afin d'établir la possibilité d'améliorer le service et d'accroître l'efficacité, et d'échanger des pratiques



- **Définitions :** Le Secréariat du Conseil du Trésor du Canada devrait simplifier le large éventail de subventions et de contributions qui existent actuellement et les regrouper en trois catégories : les subventions inconditionnelles; les contributions liées à des projets en particulier; les contributions à plus long terme.

- **Objectifs de programme :** Les objectifs établis dans l'accord de financement pour un bénéficiaire donné, aux termes d'un programme de subventions ou de contributions, devraient être clairement définis, réalistes et mesurables concrètement.

- **Perspective unique du point de vue du client :** Pour permettre aux bénéficiaires de traiter plus facilement avec le gouvernement, le Secréariat du Conseil du Trésor du Canada et les ministères compétents devraient améliorer la coordination horizontale de l'administration des programmes. Cette façon de procéder réduira le double emploi et la redondance, et allégera les exigences en matière de rapports auxquels doivent satisfaire les demandeurs et les bénéficiaires.

- **Processus de demande simplifié :** Pour améliorer le système du point de vue des gestionnaires et des bénéficiaires, le Secréariat du Conseil du Trésor du Canada devrait travailler en collaboration avec les ministères afin de simplifier le processus de demande de subventions et de contributions et de le rendre plus transparent et facilement accessible.

- **Service amélioré :** Le Secréariat du Conseil du Trésor du Canada devrait encourager les ministères à travailler avec les bénéficiaires à la publication, dans trois ans, de normes de service claires pour les programmes de subventions et de contributions, que tous les intéressés peuvent comprendre.

- **Échange de renseignements :** Pour alléger les formalités auxquelles les clients doivent se plier et améliorer le service, le Secréariat du Conseil du Trésor du Canada devrait apporter des éclaircissements au sujet des questions de confidentialité dans l'optique de l'échange de renseignements sur les bénéficiaires entre les ministères, pour que l'on puisse accéder facilement, dans tout le gouvernement, aux renseignements concernant les investissements du gouvernement fédéral en matière de subventions et de contributions.

- **Financement :** Le Secréariat du Conseil du Trésor du Canada devrait :
  - a) favoriser le financement pluriannuel des projets qui s'étalent sur plusieurs années;
  - b) favoriser la réduction du nombre de catégories de dépenses dans les accords de financement et laisser une plus grande latitude aux bénéficiaires pour transférer des fonds d'une catégorie à une autre;
  - c) établir les circonstances dans lesquelles le financement de base complète de façon rentable le financement propre à un projet;

Notre troisième conclusion est la suivante : l'apport de changements dans un secteur du gouvernement aussi vaste et polyvalent que le secteur des subventions et des contributions exigera l'exercice d'un leadership soutenu des politiciens et des fonctionnaires. Les constatations et les recommandations du Groupe ne suffisent pas. L'engagement de la fonction publique à travailler avec les bénéficiaires de programmes à la mise en œuvre d'un programme de changement soutenu est impératif.

## LES RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

Comment atteindre le double objectif de la simplification de l'administration des programmes de subventions et de contributions et du renforcement de la responsabilisation? Le présent rapport contient trente-deux recommandations précises à ce propos. Ces recommandations sont agencées par thème, au chapitre III, puis regroupées selon le calendrier de mise en œuvre – à court, à moyen et à long terme – à l'annexe 2.

Bon nombre de nos recommandations visent l'apport de changements aux pratiques administratives, qui seront des plus utiles pour les bénéficiaires et les fonctionnaires, mais peut-être moins intéressants dans l'immédiat pour le public. On peut ventiler l'essentiel de nos recommandations en quatre propositions simples pour le gouvernement.

- 1) **Respecter les bénéficiaires**—les bénéficiaires sont des partenaires dans l'atteinte d'un but commun d'intérêt public. Les programmes de subventions et de contributions doivent être axés sur les citoyens, et ils doivent être accessibles, compréhensibles et utilisables.

- 2) **Simplifier considérablement le régime de rapports et de reddition de comptes**—il doit tenir compte des circonstances et des capacités des bénéficiaires ainsi que des besoins réels du gouvernement et du Parlement.

- 3) **Favoriser l'innovation**—les programmes de subventions et de contributions n'ont pas pour but d'éliminer les erreurs mais bien d'obtenir des résultats, d'où la nécessité d'un système bien conçu de gestion des risques et de rapports sur le rendement.

- 4) **Organiser l'information**, pour qu'elle soit utile tant aux bénéficiaires qu'aux gestionnaires de programme.

## LES THÈMES DES RECOMMANDATIONS

Nos recommandations se rapportent toutes, d'une manière ou d'une autre, aux deux thèmes retenus, à savoir *réduire les lourdeurs administratives et renforcer la reddition de comptes*. Elles sont énoncées en détail au chapitre III, mais on peut en résumer la teneur de la façon suivante :

Étant donné l'importance capitale que revêtent les subventions et les contributions en tant qu'instruments de la politique publique, elles doivent être circonscrites comme il se doit dans le contexte gouvernemental et être soumises à l'examen rigoureux du Parlement. Comme les subventions et les contributions fédérales confèrent des pouvoirs aux personnes et aux organisations qui les reçoivent, il en va donc de l'intérêt public que les programmes de subventions et de contributions soient gérés d'une manière efficace, qui réduit au minimum les lourdeurs administratives et maximise le pouvoir de production des organisations bénéficiaires. Le gouvernement doit en outre être doté de systèmes qui tiennent les bénéficiaires convenablement et raisonnablement responsables de l'utilisation des fonds publics qui leur ont été octroyés.

## LES PRINCIPALES CONCLUSIONS

Pour mener à bien ses travaux, le Groupe a opté pour un mode de consultation en ligne auprès de quelque 1 100 bénéficiaires de subventions et de contributions et de plus de 500 gestionnaires de programme fédéraux. Nous avons reçu une quarantaine de mémoires et eu des entretiens en tête-à-tête avec des chefs d'entreprise, des représentants du secteur communautaire à but non lucratif, des dirigeants autochtones, des membres du milieu des sciences et de la recherche, et des fonctionnaires provinciaux. Nous nous sommes entretenus avec des députés, la vérificatrice générale du Canada, le contrôleur général du Canada, des sous-ministres fédéraux, le dirigeant principal de l'information et d'autres cadres supérieurs participant directement à la gestion des politiques et des programmes fédéraux et provinciaux.

En dépit des divergences de vues inévitables, à peu près toutes les personnes ayant acquis de l'expérience dans le domaine des subventions et des contributions fédérales étaient d'avis que des changements s'imposaient. Nous sommes d'accord. *Notre première conclusion est la suivante : il faut transformer radicalement la façon dont le gouvernement fédéral comprend, conçoit et gère ses programmes de subventions et de contributions, et en rend compte.* C'est la première et aussi la plus importante conclusion du présent Rapport.

Une question se situant au cœur du mandat du Groupe consistait à déterminer la mesure dans laquelle il était possible de simplifier l'administration des programmes fédéraux de subventions et de contributions tout en renforçant la reddition de comptes à l'égard de l'utilisation des fonds publics. *Notre deuxième conclusion est la suivante : non seulement il est possible de simplifier l'administration tout en renforçant la reddition de comptes, mais aussi la simplification est essentielle au renforcement.* L'ensemble confus de règles et les lourdeurs administratives qui caractérisent les programmes fédéraux de subventions et de contributions n'ont fait que nuire à la responsabilisation et faire obstacle à la production de rapports et d'évaluations sensées. L'intérêt public exige que les règles soient simplifiées et que l'obligation de rendre compte soit adaptée aux véritables objectifs des programmes et aux capacités des organisations bénéficiaires.



# Résumé

## LE RAPPORT

Le présent rapport fait état des résultats d'un examen de l'administration des programmes de subventions et de contributions fédéraux, mené par un Groupe d'experts indépendant sur une période de six mois. La tâche a été confiée au Groupe en juin 2006 par le président du Conseil du Trésor, l'honorable John Baird.

Le Groupe a été chargé de « prodiguer des conseils sur la manière de renforcer la reddition de comptes à l'égard des fonds consacrés aux subventions et aux contributions... tout en permettant de les gérer efficacement et de garantir l'accès à ceux-ci ». Son mandat prévoyait également « l'identification des obstacles à l'accès pour les demandeurs de subventions et de contributions gouvernementales et la recommandation de modifications aux politiques et pratiques gouvernementales et ministérielles pour garantir que la manière dont le gouvernement assure la mise en œuvre de ces programmes est équitable, efficiente et efficace ».

Le secteur des subventions et des contributions fédérales représente des dépenses annuelles de près de 27 milliards de dollars. Le rappel de l'importance que revêtent les subventions et les contributions fédérales pour les Canadiens figure au rang des conclusions les plus frappantes des travaux du Groupe. En effet, les programmes fédéraux de subventions et de contributions soutiennent l'investissement des entreprises, des particuliers et des institutions dans la recherche et la productivité partout au Canada, et facilitent le travail mené par des milliers d'organisations communautaires à but non lucratif, dans tout le pays, pour répondre aux besoins des collectivités, grandes et petites. Ils permettent également aux Canadiens de s'aider de façon plus efficace et efficiente que les gouvernements ne pourraient espérer le faire en leur offrant des programmes directs.

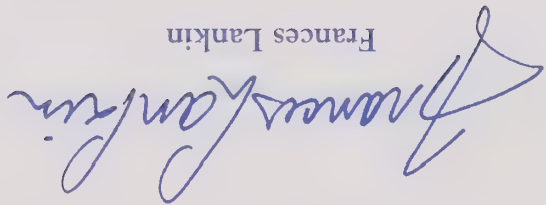
Dans certains milieux, on est d'avis que le principal objectif de la réforme de l'administration des subventions et des contributions devrait consister à dépolitiser les programmes. Si dépolitiser veut dire protéger les programmes de subventions et de contributions contre une influence politique déraisonnable, alors nous serions d'accord avec cet énoncé (nous tenons toutefois à préciser que nous n'avons décelé aucune influence de la sorte dans le cadre de nos recherches). Si par contre l'idée consiste à rendre d'une façon ou d'une autre les programmes ou « les organismes subventionnaires moins imputable envers les ministres et le Parlement, alors nous nous opposerions fermement à cette idée. Les ministres et les députés manifestent un intérêt profond et tout à fait légitime à l'égard des programmes de subventions et de contributions – la façon dont ils sont conçus, les publics auxquels ils sont destinés et la façon dont ils sont gérés.

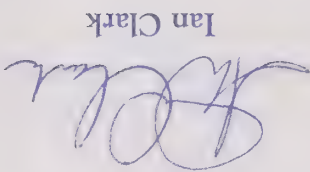


Nous tenons à remercier le président du Conseil du Trésor, pour nous avoir donné l'occasion de nous pencher sur un secteur de programmes fédéraux d'une importance capitale pour les Canadiens, d'en discuter et de faire état de nos constatations par écrit. Nous tenons aussi à remercier Marc Tellier, qui a dû se retirer pour des motifs d'affaires, pour ses conseils et sa contribution aux travaux du Groupe. Nous désirons enfin remercier les quelque 1 100 organisations bénéficiaires et plus de 500 gestionnaires de programmes qui ont participé à nos consultations en ligne. Nous ne pouvons passer sous silence les nombreuses présentations écrites que nous ont fait parvenir des personnes et des organisations, ainsi que la foison d'idées et de commentaires recueillis dans le cadre de nos échanges en tête-à-tête. Il va sans dire que ces apports ont largement contribué à l'intérêt du présent rapport.

Nous remercions l'équipe de soutien du Secrétariat du Conseil du Canada ainsi que nos conseillers externes, partout au Canada, qui nous ont fait profiter de leurs connaissances et de leur expérience. Nous sommes particulièrement redevables à Jan Donio, du temps qu'elle a consacré pour nous aider à tenir les consultations sur le Web, et à Jim Mitchell, qui a contribué à la rédaction du rapport.

Nous soumettons notre rapport en espérant que les conclusions et les recommandations qu'il contient inspireront la politique canadienne et contribueront à l'amélioration des programmes offerts aux Canadiens.

  
Frances Lankin

  
Ian Clark

## Avant propos

En juin 2006, le président du Conseil du Trésor, l'honorable John Baird, a chargé un Groupe d'experts indépendant de « recommander les mesures à prendre pour rendre l'exécution des programmes de subventions et de contributions plus efficace, tout en assurant une plus grande responsabilisation ». Le présent rapport confirme l'exécution du mandat qui a été confié au Groupe. Le rapport est le fruit du travail non seulement du Groupe, mais aussi d'un très grand nombre de personnes de l'administration publique fédérale et de l'extérieur, qui ont consacré du temps et des efforts à une question des plus importantes pour le pays, soit la question de savoir comment les Canadiens peuvent tirer le meilleur profit du montant de près de 27 milliards de dollars consacrés chaque année à plus de 800 programmes de subventions et de contributions gérés à l'échelle du pays par une cinquantaine de ministères et organismes fédéraux.

Le présent rapport fait état des commentaires que nous avons recueillis, des conclusions auxquelles nous sommes arrivés et de ce qui, à notre avis, doit être fait pour que les programmes de subventions et de contributions donnent de meilleurs résultats tant pour les bénéficiaires que pour le Canada. Le titre que nous lui avons donné, *Des lourdeurs administratives à des résultats clairs*, traduit bien, selon nous, l'essentiel de notre mandat – recommander des changements qui renforceront l'intérêt public de programmes de subventions et de contributions efficaces, tout en permettant d'exercer un contrôle suffisant sur les fonds publics et de rendre compte de leur utilisation.

Nous croyons que nos vastes consultations menées auprès de bénéficiaires de subventions et de contributions, d'administrateurs de programmes, de représentants des organismes centraux, de membres élus et d'universitaires du domaine de l'administration publique nous ont fourni un point de vue équilibré sur les défis que présente l'amélioration de l'administration des programmes de subventions et de contributions. Grâce à notre examen, nous avons beaucoup appris sur les points forts et les faiblesses desdits programmes. Après six mois de consultations et de discussions, nous avons élaboré un ensemble de recommandations qui, selon nous, sont pertinentes, abordables et réalisables. Nous sommes convaincus que l'adoption de mesures rapides sur plusieurs fronts permettra de changer véritablement la situation du point de vue tant des bénéficiaires que des gestionnaires de programmes.





IV. CONCLUSIONS .....	44
Les pratiques exemplaires .....	44
La philosophie de gestion .....	44
La prise en charge .....	46
Au travail .....	46
ANNEXE 1 : MANDAT .....	48
Le mandat .....	48
La durée de l'examen .....	48
L'exécution de l'examen .....	48
Le groupe d'experts .....	49
ANNEXE 2 : RECOMMANDATIONS DÉTAILLÉES ET CALENDRIER .....	50
À court terme (quatre mois) .....	50
À moyen terme (18 mois) .....	51
À long terme (trois ans) .....	55
ANNEXE 3 : GLOSSAIRE .....	56
ANNEXE 4 : POINTS SAILLANTS DES CONSULTATIONS EN LIGNE AVEC LES BÉNÉFICIAIRES ET LES GESTIONNAIRES DE PROGRAMMES .....	59
ANNEXE 5 : RÉSUMÉ DE COMMENTAIRES RÉCENTS DE LA VÉRIFICATEUR GÉNÉRALE DU CANADA .....	64
ANNEXE 6 : POINTS ESSENTIELS DES COMMENTAIRES DES DÉPUTÉS .....	66
ANNEXE 7 : ÉTUDES RÉCENTES SUR LES SUBVENTIONS ET LES CONTRIBUTIONS .....	68
ANNEXE 8 : RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LES INVESTISSEMENTS COMMUNAUTAIRES .....	70
ANNEXE 9 : POLITIQUES DU CONSEIL DU TRÉSOR RELATIVES AUX PAIEMENTS DE TRANSFERT .....	76
ANNEXE 10 : COLLOQUE SUR LE PARTENARIAT AUX FINS DE L'INTÉRÊT PUBLIC .....	80
ANNEXE 11 : COMPTE RENDU SOMMAIRE DES DISCUSSIONS TENUES SUR LE WEB .....	82
ANNEXE 12 : PARTENARIAT AUX FINS DE L'INTÉRÊT PUBLIC – DE NOUVEAUX MODES DE RESPONSABILISATION POUR DE NOUVEAUX MODES DE GOUVERNANCE .....	87
ANNEXE 13 : SECRÉTARIAT ET CONSEILLERS EXTERNES DU GROUPE .....	98
ANNEXE 14 : SUBVENTIONS ET CONTRIBUTIONS FÉDÉRALES (PAR MINISTÈRE) .....	99

# Table des matières

AVANT PROPOS	iv
RÉSUMÉ	vi
Le rapport	vi
Les principales conclusions	vii
Les recommandations générales	viii
Les thèmes des recommandations	viii
La mise en œuvre	xi
L'objectif à long terme	xii
I. SUBVENTIONS ET CONTRIBUTIONS	1
Notre démarche	2
L'univers des subventions et des contributions	3
Les programmes de subventions et de contributions vus par le bénéficiaire	4
II. CE QUE NOUS AVONS ENTENDU	11
L'importance des subventions et des contributions	11
Les points de vue exprimés au cours des consultations	12
Le besoin de changement	16
III. RÉSULTATS ET RECOMMANDATIONS	18
Le leadership	18
Les principes d'orientation du nouveau cadre des politiques pour	18
les subventions et les contributions	18
La distinction entre les subventions et les contributions	20
La conception des programmes	21
Une perspective unique du client	22
Un processus de demande simplifié	24
Un meilleur service	24
Le partage des renseignements	25
Le financement	26
La gestion des risques	30
Les exigences en matière de rapports et de reddition de comptes	32
La vérification et l'évaluation	34
La remise en état des processus opérationnels	36
L'amélioration des données	37
Le cadre des politiques	37
Équiper les gestionnaires pour le changement	38
La technologie	38
La mise en œuvre	41
Les engagements financiers	41

DÉCEMBRE 2006

Rapport du Groupe d'experts indépendant  
sur les programmes de subventions  
et de contributions du  
gouvernement fédéral

À DES RÉSULTATS CLAIRS

---

DES LOURDEURS ADMINISTRATIVES



20325



Pour obtenir d'autres exemplaires de ce document,  
veuillez vous adresser au :

Centre de distribution  
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada  
Pièce P-135, tour Ouest

300, avenue Laurier Ouest  
Ottawa, Ontario K1A 0R5

Téléphone : 613-995-2855

Télécopieur : 613-996-0518

Également disponible sur Internet à l'adresse : [www.brp-gde.ca](http://www.brp-gde.ca)

No de catalogue : BT22-109/2007  
I ISBN: 978-0-662-49799-8

DÉCEMBRE 2006

Rapport du Groupe d'experts indépendant  
sur les programmes de subventions  
et de contributions du  
gouvernement fédéral

À DES RÉSULTATS CLAIRS

DES LOURDEURS ADMINISTRATIVES













